

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



TESIS

COMPOSICIÓN E INTERACCIÓN DE LA RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS LEYES DE  
2006 Y 2014 Y SUS EFECTOS EN EL RÉGIMEN REGULATORIO

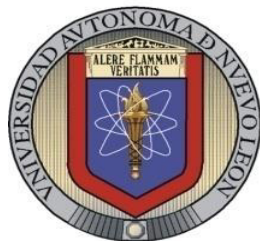
PRESENTADA POR

CINTIA SMITH

PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN  
EN CIENCIAS POLÍTICAS

Noviembre 2015



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**TESIS**

**COMPOSICIÓN E INTERACCIÓN DE LA RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS LEYES DE  
2006 Y 2014 Y SUS EFECTOS EN EL RÉGIMEN REGULATORIO**

**PRESENTADA POR**

**CINTIA SMITH**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN  
EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**DIRECTOR DE TESIS  
CYNTHIA CAROLINA ARROYO RIVERO**

**Monterrey, Nuevo León, México a Noviembre de 2015**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



DOCTORADO EN FILOSOFÍA CON ACENTUACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

Los integrantes del H. Jurado examinador de la sustentante:

CINTIA SMITH

Hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada:

COMPOSICIÓN E INTERACCIÓN DE LA RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS LEYES DE  
2006 Y 2014 Y SUS EFECTOS EN EL RÉGIMEN REGULATORIO

FIRMAS DEL HONORABLE JURADO

---

Dra. Cynthia Carolina Arroyo Rivera  
Presidente

---

Dr. Carlos Muñiz Muriel  
Secretario

---

Dra. Claire Wrigth  
Primer Vocal

---

Dr. Severo Efraín Villarreal Solís  
Segundo Vocal

---

Dr. José Fabian Ruíz  
Tercer Vocal

Unidad Mederos, Monterrey, Nuevo León a Noviembre de 2015

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD**

Yo, Cintia Smith, declaro en honor a la verdad que este trabajo de tesis es de mi autoría. No ha sido previamente presentado para ningún grado o calificación profesional; y he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

## DEDICATORIA

A mi familia.

A la que me vio crecer...

Papá y mamá, soy exactamente lo que ustedes proyectaron en mí, una persona que no se cansa de perseguir retos y que siempre busca hacerlos bien.

A la que yo formé junto a mi esposo...

Riva, no hubiera llegado a cumplir este sueño sin tu impulso. Gracias por creer siempre en mí. Quiero envejecer a tu lado.

Lucy y Andrés, espero que este momento los haga sentir orgullosos de mamá y que aprendan que la perseverancia es el límite de sus sueños.

## **AGRADECIMIENTOS**

Gracias al Tecnológico de Monterrey que apostó a mi formación doctoral. Espero poder retribuir a la organización con todos los nuevos conocimientos y competencias que esta experiencia me ha imprimido.

Gracias a la Universidad Autónoma de Nuevo León por haberme abierto las puertas a un nuevo mundo académico en donde he conocido compañeros y profesores entrañables. Especialmente gracias a mi asesora de tesis, Dra. Cynthia Arroyo, por acompañarme en el proceso de recorrer este camino con libertad intelectual y rigor científico.

Gracias a mi amigo, compatriota y colega, José, que en estos años fue guía teórico, metodológico, pero sobre todo espiritual.

Gracias a Mary por cuidar de mis hijos cuando no podía estar allí.

Gracias a Adelmary, sus habilidades gráficas llevaron este documento a otro nivel estético.

Gracias a Mariana, Gaby y Nacho por sus comentarios durante todo el transcurso de la tesis. Siempre me dedicaron su tiempo para escuchar dudas, proponer literatura y uno que otro regaño oportuno para recordar las prioridades de vida.

Gracias a mis queridos alumnos y exalumnos que colaboraron en diferentes partes del proceso, son mi verdadero “capital social”. A Francisco Benavidez por apoyarme con la recopilación de información y asistencia para la preparación de tablas de coaliciones legislativas; a Emilio

Ramírez y Manuel Haces por su invaluable apoyo en conseguir contactos para entrevistas y a Diana Maldonado por transcribir entrevistas.

## ÍNDICE

<u>CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DE LOS COMPONENTES PRINCIPALES</u> .....	2
<u>1.1. Introducción</u> .....	2
<u>1.2. Antecedentes</u> .....	3
<u>1.3. Planteamiento del problema</u> .....	5
<u>1.4. Justificación</u> .....	5
<u>1.5. Objetivos</u> .....	6
<u>1.6. Hipótesis</u> .....	7
<u>1.7. Marco conceptual</u> .....	8
<u>1.8. Modelo de investigación</u> .....	9
<u>1.9. Diseño de la investigación</u> .....	9
<u>1.10. Matriz de congruencia</u> .....	11
<u>CAPÍTULO II: PANORAMA HISTÓRICO DEL SISTEMA DE RADIODIFUSIÓN MEXICANO</u> .....	13
<u>2.1. Una aproximación a las relaciones entre el sistema político y el sistema de medios</u> .....	13
<u>2.2. Naturaleza y surgimiento del sistema mexicano</u> .....	15
<u>2.3. La primera regulación de radiodifusión</u> .....	18
<u>2.4. El modelo tributario de la radiodifusión</u> .....	20
<u>2.5. El capítulo sobre el derecho a la información</u> .....	22
<u>2.6. Retos del sistema de radiodifusión a finales del siglo XX</u> .....	23
<u>2.7. Síntesis sobre el panorama histórico del sistema de radiodifusión mexicana</u> .....	27
<u>CAPÍTULO III: LA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA DE MEDIOS A PARTIR DE 2000.</u> .....	28
<u>3.1. Contexto político de las transformaciones</u> .....	28



<a href="#"><u>3.2. La eliminación del 12.5%</u></a> .....	30
<a href="#"><u>3.3. La regulación de la Televisión Digital Terrestre (TDT)</u></a> .....	33
<a href="#"><u>3.4. La reformas legislativa de 2006</u></a> .....	35
<a href="#"><u>3.5. La reformas del ejecutivo en materia de convergencia digital</u></a> .....	38
<a href="#"><u>3.6. Resistencias de la clase política a la modificación del marco regulatorio</u></a> .....	39
<a href="#"><u>3.6.1. El recurso de inconstitucionalidad y el fallo de la Corte Suprema de Justicia</u></a> .....	39
<a href="#"><u>3.6.2. La Reforma Electoral de 2007</u></a> .....	44
<a href="#"><u>3.7. Síntesis de los fenómenos más representativos en materia de radiodifusión durante los gobiernos panistas</u></a> .....	47
<a href="#"><u>CAPÍTULO IV: AJUSTES DE LA RELACIÓN POLÍTICA-MEDIOS CON EL REGRESO DEL PRI AL PODER</u></a> .....	49
<a href="#"><u>4.1. Contexto político de las transformaciones</u></a> .....	49
<a href="#"><u>4.2. La Reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones</u></a> .....	52
<a href="#"><u>4.3. Efectos de la Reforma constitucional de 2013</u></a> .....	57
<a href="#"><u>4.4. El proceso de la reforma secundaria o la Ley Telecom</u></a> .....	60
<a href="#"><u>4.5. El contenido de las leyes secundarias de 2014</u></a> .....	62
<a href="#"><u>4.5.1. La naturaleza de la concesión</u></a> .....	62
<a href="#"><u>4.5.2. Los agentes preponderantes y con poder sustancial de mercado: medidas diferenciadas según sectores</u></a> .....	64
<a href="#"><u>4.5.3. De las nuevas condiciones técnicas: cuestiones de multiprogramación, must carrier, must offer e interconexión</u></a> .....	69
<a href="#"><u>4.5.4. Particularidades de algunos transitorios de la ley</u></a> .....	77
<a href="#"><u>4.6. Efectos de la nueva ley en el corto plazo</u></a> .....	80
<a href="#"><u>4.7. Síntesis sobre la evolución del sistema de medios y telecomunicaciones en México.</u></a> .....	87

<u>CAPÍTULO V: APROXIMACIONES TEÓRICAS DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO Y EL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS</u> .....	89
<u>5.1. De la lógica de los actores a la conformación de redes</u> .....	89
<u>5.2. De la redes de políticas públicas a las instituciones</u> .....	97
<u>5.3. Entre la estabilidad y el cambio: el efecto de la estructura de la red, los agentes que operan en ella y el ambiente sobre los resultados de las políticas públicas –outcomes –</u> .....	99
<u>5.4. La influencia del contexto político en las redes de políticas públicas</u> .....	105
<u>5.5. Los factores contextuales en el sistema político mexicano</u> .....	109
<u>5.5.1. El contexto legislativo en 2006</u> .....	110
<u>5.5.2. El contexto legislativo en 2014</u> .....	115
<u>5.6. Síntesis de los elementos teóricos esenciales</u> .....	119
<u>CAPÍTULO VI: ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA EL ABORDAJE DEL ESTUDIO</u> .....	120
<u>6.1. Implicaciones fundamentales de un estudio cualitativo</u> .....	120
<u>6.2. El método de estudio comparativo de caso</u> .....	121
<u>6.2.1. Justificación de la pertinencia y relevancia del método de estudio comparativo de caso</u> .....	122
<u>6.2.2. Selección de las técnicas de la investigación</u> .....	123
<u>6.3. Definición de la validez de los estudios cualitativos</u> .....	123
<u>6.4. Síntesis de los elementos metodológicos esenciales</u> .....	127
<u>CAPÍTULO VII: ABORDAJE DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN</u> .....	129
<u>7.1. El análisis de contenido cualitativo</u> .....	129
<u>7.1.1. Primer instrumento: Cuestionario para el análisis de contenido</u> .....	132
<u>7.1.2. Primera versión del cuestionario para el análisis de contenido</u> .....	139
<u>7.1.3. Primer pilotaje: sugerencias teóricas</u> .....	140
<u>7.1.4. Segunda versión del cuestionario para el análisis de contenido</u> .....	142

<a href="#">7.1.5. Segundo pilotaje: sugerencias metodológicas</a>	142
<a href="#">7.1.6. Tercera versión del cuestionario para el análisis de contenido</a>	143
<a href="#">7.1.7. Modificaciones posteriores del autor</a>	143
<a href="#">7.1.8. Versión definitiva del cuestionario para el análisis de contenido</a>	144
<a href="#">7.2. La entrevista semiestructurada</a>	145
<a href="#">7.2.1. Segundo instrumento: cuestionario para la entrevista semiestructurada</a>	148
<a href="#">7.2.2. Primera versión del cuestionario de entrevista</a>	154
<a href="#">7.2.3. Primer pilotaje</a>	155
<a href="#">7.2.4. Segunda versión del cuestionario de entrevista</a>	155
<a href="#">7.2.5. Segundo pilotaje</a>	156
<a href="#">7.2.6. Tercera versión del cuestionario de entrevista</a>	156
<a href="#">7.2.7. Tercer pilotaje</a>	157
<a href="#">7.2.8. Cuarta versión del cuestionario de entrevista</a>	157
<a href="#">7.2.9. Cuarto pilotaje</a>	157
<a href="#">7.2.10. Quinta versión del cuestionario de entrevista</a>	158
<a href="#">7.2.11. Quinto pilotaje</a>	158
<a href="#">7.2.12. Versión definitiva del cuestionario de entrevista</a>	158
<a href="#">7.3. Síntesis sobre las técnicas escogidas</a>	159
<a href="#">CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS</a>	161
<a href="#">8.1. Una aproximación a los instrumentos de análisis interpretativo con énfasis en políticas públicas y estudio de caso</a>	161
<a href="#">8.2. Redes temáticas como herramienta analítica de agregación categórica de significados relevantes</a>	163
<a href="#">8.3. La aplicación de la red temática en el análisis de contenido de los dictámenes de 2006 y 2014</a>	165

8.3.1. La red temática del análisis de contenido del dictamen de la ley de 2006.....	165
8.3.2. La red temática del análisis de contenido del dictamen de la ley de 2014.....	166
8.4. Discusión de resultados del análisis de contenido.....	169
8.4.1.Un análisis de los dictámenes de ley desde la construcción del problema público.	169
8.4.2. Un análisis desde los grados posibles de regulación.....	174
8.5. La aplicación de la red temática en el análisis de entrevistas para los procesos de 2006 y 2014.....	179
8.5.1. La red temática del análisis de entrevistas respecto del proceso de negociación de la ley de 2006.....	180
8.5.2. La red temática del análisis de entrevistas respecto del proceso de negociación de la ley de 2014.....	183
8.6. Discusión de resultados del análisis de entrevistas.....	185
8.6.1. Un análisis desde la configuración estructural y relacional de la red de política pública.....	185
8.6.2. Un análisis de las entrevistas desde la construcción del problema público y las medidas para resolverlo.....	220
8.7. Síntesis sobre el análisis y discusión de los datos.....	256
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	259
REFERENCIAS.....	273
ANEXOS.....	284

## ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

### CAPÍTULO IV: AJUSTES DE LA RELACIÓN POLÍTICA-MEDIOS CON EL REGRESO DEL PRI AL PODER

Cuadro 4.1. Comparación de los conceptos de preponderancia y dominancia.....	62
--	----

### CAPÍTULO V: APROXIMACIONES TEÓRICAS AL FENÓMENO REGULATORIO DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO Y EL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cuadro 5.1: Comparación de las corrientes de Policy Network y Gobernanza en red.....	89
--	----

Cuadro 5.2. Variables de análisis de las redes de políticas públicas.....	90
---	----

Cuadro 5.3 Tipología de las estructuras de poder.....	92
---	----

Cuadro 5.4. Variable relacional en el modelo de Rhodes y Marsh.....	92
---	----

Cuadro 5.5: Tipos de marcos institucionales con modos de interacción.....	93
---	----

Cuadro 5.6. Interrelación entre los modelos de gobernanza y los tipos de redes.....	100
---	-----

Cuadro 5.7. Modalidades de gobierno.....	102
--	-----

Cuadro 5.8. Clasificación de los sistemas de partidos.....	103
--	-----

Tabla 5.1. Composición Cámara de Diputados LIX (2003-2006) y de Senadores LVIII-LIX (2000-2006).....	106
--	-----

Tabla 5.2. Composición de la votación de la reforma a la ley de Radio y Televisión y Telecomunicaciones en ambas Cámaras (2005-2006).....	108
---	-----

Tabla 5.3. Composición de la coalición medida por el índice de Rice (2005-2006).....	109
--	-----

Tabla 5.4. Composición Cámara de Diputados LXII (2012-2015) y de Senadores LXII-LXIII (2012-2018).....	110
--	-----

Tabla 5.5. Composición de la votación de la reforma a la ley de Radio y Televisión y Telecomunicaciones en ambas Cámaras (2014).....	112
--	-----

Tabla 5.6. Composición de la coalición medida por el índice de Rice (2014).....	113
---	-----

## CAPÍTULO VI: ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA EL ABORDAJE DEL ESTUDIO

Cuadro 6.1. Comparación de criterios de validez cuantitativa y cualitativa.....	120
---	-----

## CAPÍTULO VII: ABORDAJE DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Cuadro 7.1. Clasificación y definición amplia de los tipos de recursos.....	134
Cuadro 7.2. Clasificación del tipo de entrevistas .....	143
Cuadro 7.3. Dimensiones del problema público .....	147
Cuadro 7.4. Las características del fenómeno.....	148
Cuadro 7.5. Las condiciones causales.....	149
Cuadro 7.6. Las condiciones contextuales.....	150
Cuadro 7.7. Las condiciones intervinientes.....	151
Cuadro 7.8. Las consecuencias del fenómeno.....	151

## CAPÍTULO VIII: Análisis y discusión de resultados

Cuadro 8.1. Representación cualitativa de datos.....	160
Cuadro 8.2. Datos de los entrevistados .....	179
Cuadro 8.3. Comparación de las categorías descriptivas de las redes de políticas públicas de 2006 y 2014.....	251
Cuadro 8.4. Comparación de la definición de problema público en dictámenes y entrevistas para 2006 y 2014.....	252

## ÍNDICE DE GRAFICAS Y FIGURAS

### CAPÍTULO IV: AJUSTES DE LA RELACIÓN POLÍTICA-MEDIOS CON EL REGRESO DEL PRI AL PODER

Gráfica 4.1. Contribución de los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión al PIB (2014-I a 2015-I).....	77
Gráfica 4.2. INPC vs Índice de precios de comunicaciones y telefonía móvil.....	78
Gráfica 4.3. IED del sector de Telecomunicaciones (Primeros Trimestres de cada año).....	79
Gráfica 4.4. Líneas de telefonía fija.....	79
Gráfica 4.5. Niveles de concentración para el mercado de líneas de telefonía fija.....	80
Gráfica 4.6. Niveles de concentración para el mercado de banda ancha fija.....	81
Gráfica 4.7. Niveles de concentración para el mercado televisión restringida.....	82
Gráfica 4.8. Mercado de telefonía móvil.....	82
Gráfica 4.9. Niveles de concentración para telefonía móvil.....	83

### CAPÍTULO V: APROXIMACIONES TEÓRICAS AL FENÓMENO REGULATORIO DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO Y EL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Figura 5.1. Interrelación entre actores y ambiente.....	99
---	----

### CAPÍTULO VII: ABORDAJE DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Figura 7.1. Esquema simplificado del desarrollo de categorías inductivas.....	127
---	-----

## CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Figura 8.1. El modelo de redes temáticas.....	162
Figura 8.2. Red temática del Dictamen de Ley de 2006.....	164
Figura 8.3. Red temática del Dictamen de Ley de 2014.....	166
Figura 8.4. Red temática del proceso de negociación de 2006.....	180
Figura 8.5. Red temática del proceso de negociación de 2014.....	182



## **ABREVIATURAS**

Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC)

Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)

Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI)

Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC)

Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL)

American Telephone and Telegraph (AT&T)

Bucle de Abonado Digital Asimétrico (ADLS)

Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT)

Cámara Nacional de la Industria de Televisión por cable (CANITEC)

Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI)

Comisión Federal de Competencia (CFC)

Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

FUNDAR (Centro de Análisis e Investigación)

Gobernanza en red (GN)

Grupo Televisa (GTV)

Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH)

Instituto de Derecho de la Telecomunicaciones (IDET)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

Instituto Mexicano para la Competitividad, AC (IMCO)

Instituto Politécnico Nacional (IPN)

*Mobile Virtual Network Operator* ó Operador Móvil Virtual (MVNO)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Organización de Naciones Unidas (ONU)

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido Nueva Alianza (PANAL)

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

*Policy Network* (PN)

Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)

Producto Interno Bruto (PIB)

Red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones (RPPRT)

Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Teléfonos de México (TELMEX)

Televisión Digital Terrestre (TDT)

RADIOMOVIL DIPSA S.A. DE C.V. (TELCEL)

## RESUMEN

Este estudio analiza las persistencias y cambios institucionales del sistema regulatorio de radiodifusión mexicano. Esto se realiza a través de un análisis comparativo de la composición y modo de interacción de la red de políticas públicas que incidió en su formulación en los contextos de las leyes de 2006 y de 2014. Se pretende analizar si existe relación y de qué tipo es entre la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión (RPPR) y sus efectos en la formulación de política pública en relación al marco normativo regulatorio de radiodifusión y las condiciones de operación de los órganos regulatorios del sector.

El objetivo general de este trabajo es entonces realizar un análisis comparativo de la influencia de la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones (RPPRT) de México sobre la definición del problema público y el contenido de la política pública en dos contextos temporales. En este contexto, los objetivos específicos son: describir la configuración y el modo de interacción de la RPPRT de México para las negociaciones de la política regulatoria audiovisual mexicana en 2006 y en 2014; determinar el tipo de relación existente entre la configuración y el modo de interacción de la RPPRT de México con el entorno institucional (factores contextuales) en el cual se constituye; determinar los efectos de la configuración y modos de interacción de la RPPRT de México en la legislación en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, identificando cambios en la legislación y vinculando dichos cambios con la negociación derivada de la RPPRT; y analizar los efectos de los cambios de la legislación sobre las condiciones de operación de los órganos regulatorios del sector, particularmente su constitución y condiciones de operación.

Para abordar teóricamente el análisis del caso desde la perspectiva de procesos de negociación entre actores se proponen el análisis de redes de políticas públicas (*policy networks*) y la corriente del neoinstitucionalismo centrado en el actor. La metodología que se empleará en este abordaje es el estudio comparativo de caso y se instrumentará a través de un análisis de contenido cualitativo a los dictámenes parlamentarios de dichas reformas y entrevistas semiestructuradas a actores intervinientes en el proceso de diseño de las reformas en materia de regulación audiovisual.

Palabras clave: sistema regulatorio audiovisual, México, reformas legales, neoinstitucionalismo centrado en el actor, redes de políticas públicas.

## **CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN DE LOS COMPONENTES PRINCIPALES**

En este capítulo se presentan los elementos estructuradores de esta investigación. Incluye antecedentes del caso, planteamiento del problema y justificación del estudio. A su vez se delinea el objetivo general, los objetivos específicos y las hipótesis de estudio. Finalmente se presenta el marco conceptual, el modelo y diseño de investigación y la matriz de congruencia.

### **1.1. Introducción**

Desde la invención de la televisión como medio de comunicación de masas existe un debate en torno al grado de intervención que debe tener el Estado en el sistema audiovisual. Las razones fundamentales son que las frecuencias radioeléctricas constituyen bienes del dominio público y, al mismo tiempo, que tecnológicamente el espectro de frecuencias disponible era hasta hace poco tiempo limitado –esta condición de escasez del espectro de frecuencias se ha modificado con las posibilidades que ofrece la televisión digital facilitando una amplia variedad de opciones, sin embargo en el caso mexicano apenas se está empezando a implementar el apagón analógico–.

Se entiende por espectro radioeléctrico a la sección del espectro electromagnético por el que se transmiten las señales de radiodifusión y telecomunicaciones. El radioespectro se puede definir como las ondas radioeléctricas en las frecuencias comprendidas entre 9 kilohertzios y 3.000 gigahertzios; otra característica del espectro es que las ondas que en él se transmiten son ondas electromagnéticas propagadas sin guía artificial. (Márquez Gómez citado en Romo de la Cruz, 2013, p. 21)

El gobierno establece quién puede usar ciertas frecuencias a través de la asignación de licencias (Croteau y Hoynes, 1997, p. 65). Esto hace de la radiodifusión un caso particular de política pública regulatoria donde se define cómo se implementan las condiciones de operación de frecuencias, los derechos de las audiencias y el modelo de regulación estatal (ej. la naturaleza de órgano regulatorio que puede ser gubernamental o autónomo).

Toda regulación implica la interacción entre actores gubernamentales y otros que se encuentran fuera de la esfera estatal –como actores colectivos, particularmente de tipo corporativo–. Estos últimos, especialmente los corporativos, tienen intereses creados en el

sector y pretenden influir desde el entorno social en la toma de decisiones de política pública porque dicha regulación altera el desempeño –eficiencia económica y distribución de la riqueza– de la actividad económica sobre bienes del dominio público que ellos gestionan. La regulación básicamente determina la selección de reglas de operación y la decisión de la autoridad de cuanto poder delegar a una organización de implementación (Noll, 1983, p. 380).

Históricamente el rol del Estado en materia de gestión de bienes del dominio público ha sido predominante. Por tanto el abordaje científico giró en torno al concepto de regulación. Sin embargo, en tiempos en los que el Estado no es un actor homogéneo y unitario sino una red de actores que están parcialmente acoplados en forma jerárquica el debate contemporáneo está migrando desde el concepto de regulación al de gobernanza (Mayntz, 2005; Cerrillo I Martínez, 2005). Desde esta visión la elaboración de políticas públicas ya no es un procedimiento que se basa en establecer reglas sino un proceso complejo de negociaciones institucionalizadas de actores políticos no exclusivamente gubernamentales (Benz, 2005).

## **1.2. Antecedentes**

En México la regulación de la comunicación tiene su antecedente de origen en la Constitución de 1917. Dos artículos sentaron las bases normativas en materia de comunicación audiovisual: el artículo 6, que se refiere a la libertad de expresión y el artículo 27, que plantea como propiedad de la Nación el espacio aéreo que rodea el territorio. Este último es el espacio donde se difunden las ondas electromagnéticas que hacen posibles las transmisiones de radio y televisión, facultando al Estado para otorgar concesiones –en el caso de medios comerciales– y permisos de transmisión en el espacio aéreo nacional a las diferentes empresas de medios de comunicación.

Como se puede observar, la potestad de otorgar concesiones es una prerrogativa exclusiva del Estado, que le permite ejercer, en última instancia, pleno control sobre el sistema de comunicación nacional. Sin embargo, los concesionarios, desde los inicios del sistema radiofónico, han tenido gran capacidad de negociación con los gobiernos, jugando un rol de apoyo al sistema político priísta y asegurando para sí mismos los beneficios derivados de las prácticas monopólicas (Smith, 2001). Esto se ha desarrollado en forma corporativa a través de

la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión –CIRT– y en contactos directos entre los empresarios de los medios y los gobernantes.

El proceso de transición democrática en México, particularmente a partir del año 2000, modificó las interacciones que históricamente se habían planteado entre el gobierno y los concesionarios de medios de comunicación audiovisual. En contraposición a un modelo de interacción previa caracterizado por una cooperación de beneficios mutuos dominada en última instancia por el poder político (Fernández Christlieb en Zarur Osorio, 1996; Lawson, 2001, Smith, 2001; Trejo Delarbre, 2001), se comenzó a gestar en dicho sexenio una agenda regulatoria en materia de radiodifusión dominada por los intereses empresariales (Smith, 2008; Trejo Delarbre, 2006).

Por tanto, a pesar de la incorporación de un organismo desconcentrado como COFETEL y la aplicación de nuevas tecnologías que posibilitarían la multiplicación de canales de información, las condiciones estructurales del mercado de medios se han mantenido inalteradas hasta la promulgación de la Ley de Telecomunicaciones de 2014. El mercado se caracteriza por un duopolio de la televisión abierta dominado por dos concesionarios: el conglomerado de medios Televisa con una participación del 70% y tres cadenas nacionales; y TV Azteca, con una participación de 30% y dos cadenas nacionales (OCDE, 2012), predominio de una sola empresa en el mercado de la televisión por cable y satelital y un retraso en el proyecto de televisión digital terrestre (TDT).

Para abordar teóricamente el análisis del caso de la regulación en México desde la perspectiva de procesos de negociación entre actores se propone el análisis de redes de políticas públicas conocido en inglés como *policy network* y la corriente del neoinstitucionalismo centrado en el actor. Desde la primera aproximación teórica se pretende traer a discusión los mecanismos de negociación de políticas públicas sectoriales (en este caso la radiodifusión) en los cuales el peso del Estado no necesariamente se configura como actor jerárquico y dominante con respecto a otros actores privados para su elaboración (Jordana, 2008). Desde el segundo acercamiento se asume que los fenómenos sociales tienen que ser explicados como el resultado de las interacciones entre actores intencionados. Esas interacciones están estructuradas y sus

resultados toman forma por las características del marco institucional dentro del que ocurren. (Scharpf, 1997)

En este estudio los actores que se consideran son los siguientes: actores gubernamentales – Presidencia, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisiones de Radio y Televisión de la Cámara de Senadores y Diputados, que a su vez representan también a los partidos políticos a través de los cuales obtuvieron los puestos de elección popular que representan–; actores estatales no gubernamentales –Comisión Federal de Telecomunicaciones y más recientemente el Instituto Federal de Telecomunicaciones que continuó las funciones de la Comisión después de la Reforma constitucional en la materia– ; actores empresariales concesionarios de frecuencias y su representante corporativo, la CIRT. Además se contempla a asociaciones civiles que influyen en esta agenda en México y organismos internacionales especializados que hacen recomendaciones de legislación en la materia a las instituciones políticas mexicanas como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–.

### **1.3. Planteamiento del problema**

El problema a analizar en este trabajo vincula una aproximación teórica que hace énfasis en la naturaleza institucionalizada de los procesos de toma de decisión pública de actores estatales y no estatales para la definición de la política de regulación de radiodifusión y telecomunicaciones en el caso mexicano.

Desde este marco contextual el problema de investigación que este trabajo pretende analizar es: ¿Cuál es la influencia de la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones – RPPRT– de México sobre la definición del problema público y el contenido de la política pública?

### **1.4. Justificación**

El debate público sobre la regulación de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México ocupa un interés fundamental en la agenda pública por sus repercusiones en la calidad de la democracia incipiente del país y su impacto directo en el alcance de la innovación tecnológica y de telecomunicaciones. Un estudio comparativo de las últimas dos reformas en la materia permite identificar los avances alcanzados y los aspectos pendientes.

Un aspecto a tener en cuenta es que este sector es uno de los de mayor crecimiento en el país. Según el Primer Informe Trimestral de 2015 elaborado por el IFT, durante el primer trimestre de 2015 la inversión extranjera directa en materia de telecomunicaciones creció 147% del primer trimestre del 2014 al mismo periodo de 2015. Durante los primeros tres meses de 2015, los ingresos totales del sector telecomunicaciones fueron de 106 mil millones de pesos, de los cuales el 56.2% corresponde al mercado de telecomunicaciones móviles y el restante 43.8% al mercado de telecomunicaciones fijas (IFT, 2015).

Sin embargo, a pesar de su impacto en el crecimiento, es un sector profundamente concentrado: en materia de televisión abierta Televisa domina con una participación del 70%; en el mercado de la telefonía fija Telmex controla el 80% del mercado; en el mercado de la telefonía celular, la misma empresa a través de Telcel concentra el 70% de los suscriptores de aparatos móviles; en el mercado de la televisión de paga Televisa concentra un 45% del mercado y en recientes años ha comprado otras operadoras; en materia de televisión satelital Televisa presenta una clara dominancia del mercado a través de Sky; el mercado de la banda ancha de Internet está dominado Telmex (OCDE, 2012, pp. 11-12).

Para tratar de desentrañar los efectos de los recientes cambios en la regulación del sector este trabajo contribuye con sólida evidencia empírica sobre los procesos de toma de decisión del proceso de negociación de las leyes desde el abordaje de las redes de políticas públicas y las reglas institucionales. Si bien ya se han realizado algunos estudios desde esta perspectiva teórica –sobre todo a nivel municipal (Vázquez, 2014) – se pueden ofrecer nuevos aportes al debate teórico y metodológico en la materia.

Es importante resaltar que para efectos de este trabajo se creó una herramienta nueva que contiene todas las variables integradas de las diferentes aproximaciones teóricas del concepto de red de políticas públicas. Dicho instrumento se aterrizó a un cuestionario validado por diferentes expertos para la realización de entrevistas en profundidad.

### **1.5. Objetivos**

El objetivo general de esta investigación es:



- Realizar un análisis comparativo de la influencia de la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones (RPPRT) de México sobre la definición del problema público y el contenido de la política pública en dos contextos temporales: 2006 y 2014.

En este contexto se presentan los siguientes objetivos específicos:

- Describir la configuración y el modo de interacción de la RPPRT de México para las negociaciones de la política regulatoria audiovisual mexicana en 2006 y en 2014.
- Determinar el tipo de relación existente entre la configuración y el modo de interacción de la RPPRT de México con el entorno institucional – factores contextuales– en el cual se constituye.
- Determinar los efectos de la configuración y modos de interacción de la RPPRT de México en la formulación de la legislación en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. Para tal fin se pretende identificar los cambios de la legislación en cada una de las reformas de 2006 y 2014 y vincular los cambios legislativos con la negociación derivada de la RPPRT.
- Analizar los cambios de la legislación sobre las condiciones de operación de los órganos regulatorios del sector. En este sentido se pretende indagar sobre la constitución y las condiciones de operación de los órganos regulatorios en la materia que cada una de las reformas genera.

## **1.6. Hipótesis**

Producto de la revisión de la literatura y principalmente derivado de los modelos teóricos expuestos en el marco teórico de esta tesis (Knoepfel, et. al., 2007; Kriesi, Silke y Jochum 2006; Rhodes y Marsh, 1992; Scharpf, 1997) para abordar el análisis de redes de políticas públicas y el neoinstitucionalismo centrado en el actor, se proponen los siguientes supuestos:

Hipótesis 1:

El proceso de definición del problema público y la formulación de una política pública son influenciados por la configuración de la red de políticas públicas.

Hipótesis 2:

La red de políticas públicas y sus interacciones son influenciadas por los tipos de recursos disponibles, su distribución entre los actores y el contexto institucional en el que se desenvuelven.

Al mismo tiempo se presenta otra hipótesis de que relaciona la influencia del contexto político en las redes de políticas públicas (Chasquetti, 2003).

Hipótesis 3:

En sistemas presidencialistas las coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables y multipartidismo moderado inducen a la cooperación de actores para impulsar reformas de gobierno.

A partir de los anteriores supuestos se pretende demostrar también las siguientes asociaciones según el comportamiento de las variables estudiadas.

Hipótesis 4:

Las coaliciones de número limitados de actores, de intereses homogéneos, con distribución relativamente equitativa de recursos, generan interacciones de negociación que producen como resultado consensos estables sobre la definición del problema público y los contenidos de la política pública.

Hipótesis 5:

La acción unilateral de actores dominantes, de intereses exclusivos, con recursos concentrados, generan interacciones conflictivas que producen como resultado políticas públicas de bajo nivel de consenso respecto de la definición del problema público y los contenidos de la política pública.

### **1.7. Marco conceptual**

Para realizar una aproximación teórica al análisis del caso de la regulación audiovisual en México se propone el análisis de redes de políticas públicas y la corriente del neoinstitucionalismo centrado en el actor. Dicho acercamiento teórico permitirá abordar las negociaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, el entorno institucional en el cual se constituye y el proceso de negociación de la reforma del marco regulatorio.

Estas aproximaciones teóricas se enmarcan en el ámbito estructural de la Ciencia Política. Desde dicha perspectiva la disciplina pretende analizar el modo estable en que una comunidad determinada organiza sus actuaciones políticas (Vallés, 2007, p. 45). En esta estructura se revelan las instituciones formales y los comportamientos de los actores políticos estatales – como instituciones gubernamentales – y no estatales – tales como partidos políticos y grupos de interés–.

### **1.8. Modelo de investigación**

El enfoque principal de esta investigación es de tipo cualitativo. Desde esta aproximación cualitativa se propone un estudio comparativo de caso considerando el análisis del mismo objeto de estudio –formulación del marco regulatorio de radiodifusión– en dos momentos de tiempo: 2006 y 2014. La esencia de un estudio comparativo de caso es incorporar la perspectiva comparativa, pero manteniendo el énfasis de los hallazgos en los contextos propios.

Las técnicas utilizadas en esta investigación para la recolección de los datos son el análisis de contenido cualitativo a dictámenes de reforma, en primer término y la entrevista semiestructurada a actores, en segundo término.

La selección de dichas técnicas se debe a la necesidad de establecer el nexo entre los argumentos que justifican las decisiones de la ley en sus dictámenes y sus estipulaciones concretas con la percepción que los actores involucrados tienen sobre el proceso de negociación. El análisis de contenido nos arroja evidencia sobre lo que queda estatuido en la normativa; las entrevistas a profundidad sobre las perspectivas de los actores frente al proceso de negociación. Allí donde coinciden las posturas se entiende que esos actores tuvieron preponderancia sobre la definición del problema público y su propuesta de solución. En caso contrario se llega a la conclusión de que fueron actores periféricos en el proceso de la negociación.

### **1.9. Diseño de la investigación**

A fin de responder a los objetivos y preguntas de investigación planteados en este trabajo se siguen los siguientes pasos.

En primer lugar se elabora el protocolo para realizar el análisis de contenido a las reformas regulatorias. Dado que se realiza un estudio de corte cualitativo se confecciona un cuestionario con el que se interroga al texto en cuestión a partir del modelo de análisis de políticas públicas de Knoepfel, et. al. (2007). Dicho cuestionario se pilotea por expertos en teoría y metodología. Posteriormente se aplica a los textos seleccionados y se interpreta utilizando el software de computación cualitativa MAXQda.

Posteriormente se diseña el protocolo de entrevista semiestructurada que se aplicará a los actores. Su diseño se elabora a partir de la matriz condicional de Strauss y Corbin (2002) y se pilotea por expertos en teoría y metodología. Posteriormente se aplicarán las entrevistas para ser finalmente interpretadas a través del mismo software.

Una vez analizados los resultados de campo se procederá a describir y comparar la configuración y modo de interacción de cada una de las redes de políticas públicas de radiodifusión (RPPR) y establecer la relación existente entre la configuración de la RPPR y la naturaleza de la legislación reformada.

## 1.10. Matriz de congruencia

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	MARCO TEÓRICO
¿Cuál es la influencia de la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones – RPPRT– de México sobre la definición del problema público y el contenido de la política pública?	¿Cuál es la configuración y modo de interacción de la RPPRT? ¿Se manifiestan cambios en su conformación en 2006 y 2014?	Realizar un análisis comparativo de la influencia de la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones (RPPRT) de México sobre la definición del problema público y el contenido de la política pública en dos contextos temporales.	1. Describir la configuración y el modo de interacción de la RPPRT de México para las negociaciones de la política regulatoria audiovisual mexicana en 2006 y en 2014.	1. Neoinstitucionalismo centrado en el actor.  2. Análisis de redes de políticas públicas ( <i>policy networks</i> )
	Si se observan cambios en su configuración: ¿Cuáles son las causales de cambio?		2. Determinar el tipo de relación existente entre la configuración y el modo de interacción de la RPPRT de México con el entorno institucional (factores contextuales) en el cual se constituye.	
	¿Qué relación existe entre la configuración de la RPPRT y los cambios en el contenido de la política pública a través de la legislación de radiodifusión y telecomunicaciones ( <i>outcomes</i> )?		3. Determinar los efectos de la configuración y modos de interacción de la RPPRT de México en la legislación en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. 3.1 Identificar los cambios de la legislación en cada una de las reformas (2006 y 2014) 3.2 Vincular los cambios legislativos con la negociación derivada de la RPPRT.	
	¿Cuáles son los cambios de la legislación sobre las condiciones de operación de los órganos regulatorios del sector?		4. Analizar los cambios de la legislación sobre las condiciones de operación de los órganos regulatorios del sector. 4.1 Indagar sobre la constitución y las condiciones de operación de los órganos regulatorios en la materia que cada una de las reformas genera.	

HIPÓTESIS	CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS	MÉTODO	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN
<p>H1: El proceso de definición del problema público y la formulación de una política pública son influenciados por la configuración de la red de políticas públicas.</p> <p>H2: La red de políticas públicas y sus interacciones son influenciadas por los tipos de recursos disponibles, su distribución entre los actores y el contexto institucional en el que se desenvuelven.</p> <p>H3: En sistemas presidencialistas las coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables y multipartidismo moderado inducen a la cooperación de actores para impulsar reformas de gobierno.</p> <p>H4: Las coaliciones de pocos actores, de intereses homogéneos, con distribución relativamente equitativa de recursos, generan interacciones de negociación que producen como resultado consensos estables sobre la definición del problema público y los contenidos de la política pública.</p> <p>H5: La acción unilateral de actores dominantes, de intereses exclusivos, con recursos concentrados, generan interacciones conflictivas que producen como resultado políticas públicas de bajo nivel de consenso respecto de la definición del problema público y los contenidos de la política pública.</p>	<p><b>PARA ANALIZAR LA RED DE PP:</b>  <b>Dimensión estructural:</b>  <u>Afiliación:</u> <i>Número de participantes</i> (cantidad de miembros); <i>Tipo de interés</i> (grado de amplitud de los intereses representados)  <u>Integración:</u> <i>Frecuencia</i> (nivel de asiduidad e intensidad de la interacción); <i>Continuidad</i> (nivel de persistencia de la interacción a través del tiempo)  <u>Poder:</u> <i>Tipo de actores</i> (actores estatales y actores que pertenecen al sistema de intermediación de intereses); <i>Distribución del poder:</i> actor dominante o coaliciones (homogéneas o heterogéneas)  <u>Recursos:</u> <i>Tipos</i> (ley o recurso legal; personal o recursos humanos –expertos–; dinero o recurso financiero; información o el recurso cognitivo; organización o el recurso interactivo; consenso o el recurso de confianza; tiempo o el recurso temporal; infraestructura o el recurso de propiedad; el apoyo político o el recurso de mayoría; fuerza o el recurso violento); <i>Distribución de recursos dentro de la red:</i> nivel de equidad; <i>Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes:</i> nivel de jerarquización  <b>Dimensión relacional:</b>  <u>Tipo de interacción dominante dentro de la red:</u> cooperación, conflicto, negociación/transacción, sin interacción.  <u>Tipo de interacción dominante dentro de las organizaciones participantes:</u> acción unilateral, acuerdo negociado, voto mayoritario, dirección jerárquica.</p> <p><b>PARA ANALIZAR EL CONTENIDO DE LAS NORMAS REGULATORIAS:</b>  <u>Definición del problema público:</u> Insolubilidad; Complejidad política; Complejidad programática; Complejidad por: Escala, Novedad del problema, Urgencia del problema, Divisibilidad, Monetización, Alcance de la actividad gubernamental  <u>Actores no estatales:</u> grupos objetivo y beneficiarios  <u>Exhaustividad:</u> elementos sustantivos: objetivos (que se pretende lograr), elementos evaluativos (evidencias de cumplimiento y sanciones) y elementos operacionales (medios de intervención); elementos institucionales: elementos político administrativos (autoridades competentes encargadas de la implementación de la reforma) y los procedimentales (instrumentos administrativos y de otro tipo con que cuenta la autoridad competente para su operación).  <u>Coherencia interna:</u> conexión entre objetivos e instrumentos  <u>Legalidad:</u> congruencia entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo.</p> <p><b>PARA ANALIZAR EL CONTEXTO INSTITUCIONAL:</b>  <u>Modalidades de gobierno:</u> partido mayoritario, partido minoritario, coalición mayoritaria, coalición minoritaria, gobierno apartidario.  <u>Sistema de partidos (NEP):</u> partido dominante, bipartidista, multipartidismo moderado, multipartidismo polarizado.  <u>Origen de la iniciativa:</u> presidencial, legislativo de mismo partido o de la oposición  <u>Origen de la negociación:</u> Diputados o Senado  <u>Espectro temporal:</u> preelectoral o postelectoral  <u>Alcance de la reforma:</u> reforma de artículos o nueva ley  <u>Nivel de cohesión partidaria</u></p>	Estudio de caso comparado	<p><b>PARA ANALIZAR LA RED DE PP:</b> Entrevista semiestructurada a actores</p> <p><b>PARA ANALIZAR EL CONTENIDO DE LAS NORMAS REGULATORIAS:</b> Análisis de contenido cualitativo a dictámenes parlamentarios</p>

## **CAPÍTULO II: PANORAMA HISTÓRICO DEL SISTEMA DE RADIODIFUSIÓN MEXICANO**

Este capítulo expone una revisión de la evolución histórica del sistema de radiodifusión mexicana desde sus orígenes. Presenta un énfasis en la configuración original del marco regulatorio y sus modificaciones posteriores dado que la revisión de la legislación es un objetivo central de este trabajo.

El análisis del panorama histórico se realiza en principio sobre sistema de radiodifusión y más adelante se agregará el análisis del sistema de telecomunicaciones a partir de los procesos de convergencia tecnológica y legislativa de ambos sistemas.

### **2.1. Una aproximación a las relaciones entre el sistema político y el sistema de medios**

El sistema de medios de un país está vinculado estructural e históricamente al desarrollo de su sistema político (Hallin y Mancini, 2011, p. 5). Cuando se hace referencia al sistema político se considera al “conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca” (Urbani, 2002, p. 1464).

Se entiende por sistema de medios en este trabajo a la “suma de reglas organizacionales, normas y regulaciones dentro de los medios de comunicación de masas, una colección de instituciones utilizada para informar continuamente a la sociedad sobre temas de actualidad y para interpretarlos.”(Sonczyk, W. (2009)

Se han presentado diferentes variaciones durante el siglo XX para explicar el tipo de relación entre ambos sistemas. Siebert, Peterson y Schramm (1956) argumentaban, a mediados de la década de los '50, que existe una relación de tipo dependiente del sistema de medios con respecto a lo que ellos denominan “sistema social de control”. Teorías más recientes, si bien reconocen la interacción entre ambos sistemas, consideran que el sistema de medios es cada vez menos reflexivo del sistema político.

Los factores que han cambiado la relación tradicional entre el sistema político y el sistema de medios derivan de la época contemporánea, caracterizada por la comunicación de masas. Mientras que las instituciones políticas tuvieron siempre la primacía en la esfera política, los medios de comunicación han ido conquistado el espacio de la esfera pública (Mazzoleni, 2014, p. 52).

Hallin y Mancini hablan de influencias recíprocas entre el sistema político y de medios e identifican cuatro dimensiones que permiten observar las interacciones entre ambos sistemas. Ellas son: la estructura del mercado de medios, el grado y forma del paralelismo político –se refiere a las conexiones entre los actores políticos y de los medios y el balance entre las tradiciones de periodismo político proclives a la información neutral o de tendencia ideológica–, el desarrollo de profesionalismo periodístico y el grado y forma de la intervención estatal en el sistema de medios, en otras palabras, el modelo regulatorio (2004, p. 296).

Tomando la última dimensión, que es la línea conductora de este trabajo, se puede afirmar que el Estado juega un rol significativo en dar forma al sistema de medios pero existen diferencias considerables respecto de los tipos de intervención estatal que se pueden presentar.

La radiodifusión pública es la forma de intervención más acabada con la directa propiedad de los medios por parte del Estado. Pero también existen otros tipos de intervención estatal a través de la legislación que otorga licencias de radiodifusión o inclusive establece regulaciones en materia de contenido, información gubernamental, concentración de la propiedad de medios y competencia o contenidos de comunicación política durante las elecciones (2004, p. 44).

Según Hallin y Mancini, las características del sistema político se reflejan en mayor o menor medida en las estructuras del sistema de medios, pero estas conexiones no pueden ser interpretadas como mecanicistas o de correspondencia de uno a uno. En opinión de dicho expertos, los elementos de la estructura política interactúan con otro tipo de



factores incluyendo aquellos de tipo tecnológico o económico, otros de tipo social como la cultura de consumo o la estructura industrial (2004, pp. 296-297).

También el sistema de medios tiene efectos en el sistema político. Según Mazzoleni la mediatización de la política ha seguido un proceso gradual, con formas e intensidades distintas en los diferentes contextos nacionales, pero en todos ha resultado inevitable, dado el carácter de necesidad que los medios han conquistado en la sociedad contemporánea (2010, p. 52).

Este fenómeno ha provocado que los medios ya no se limiten a desempeñar un papel de intermediarios y pueden someter los mensajes procedentes de la esfera política a una profunda transformación para adecuarlos a sus propias necesidades productivas. El resultado, en opinión de Mazzoleni, es que los políticos que desean dirigir un mensaje al público deben negociar con los medios los tiempos, las modalidades, los registros e inclusive los propios contenidos (2014, p. 53). En ese sentido la relación entre sistema político y sistema de medios se ha convertido en bidireccional.

A continuación se presenta una revisión histórica de la relación entre sistema político y sistema de medios en México que llega hasta negociación de la más reciente legislación en la materia.

## **2.2. Naturaleza y surgimiento del sistema mexicano**

El sistema de medios tiene sus antecedentes en el modelo radiofónico nacional desarrollado a partir de los años veinte. Este último se caracterizó por la explotación comercial en mano de un reducido grupo de empresarios (Zarur Osorio, 1996, p. 15). El sistema televisivo se configura como una continuación del radiofónico. Establecido en México en los años cincuenta, se va a desarrollar de forma asociada al régimen político hegemónico que en esos años estaba fortaleciendo sus esquemas de poder.

Ya desde sus inicios existió en la clase política del país plena conciencia de la importancia del nuevo medio y fue empleado por los primeros gobiernos posrevolucionarios para la consecución de sus objetivos de propaganda política (Bohmann, 1997, p. 88). En este

marco, desde su origen se perfiló por un desarrollo privado y comercial a pesar de existir emisoras estatales.

Emilio Azcárraga Vidaurreta fue el impulsor de dos características fundamentales que van a marcar el perfil diferenciado del sistema televisivo nacional: la implantación del modelo comercial norteamericano, por un lado, y la instauración de una fuerte asociación corporativa con el Estado, por otro.

Respecto de la primera dimensión Azcárraga utilizó la televisión como difusora publicitaria y como medio de extensión del mercado de consumo nacional (Bohmann, p. 99, Zarur, p. 18). En cuanto a la segunda, asoció el nuevo medio con el establecimiento de las bases de la estructura corporativista del país, uno de los factores de poder fundamentales del sistema hegemónico.

Schmitter define el corporativismo de la siguiente manera:

sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente organizadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas –cuando no creadas– por el Estado, investidas por un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos lineamientos impuestos, sugeridos o simplemente reconocidos por el Estado en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos. (Schmitter, 1974, p. 86)

Como se mencionó previamente, el Estado postrevolucionario creó, como en otros sectores empresariales, las condiciones para establecer con los medios de comunicación una relación de tipo corporativo (Guerrero, 2010, p. 233). Cada uno de los actores tenía claro que deseaba intercambiar y se produjo una simetría relativa de los beneficios.

Este sector fundó su propia asociación, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT). Justamente Azcárraga fue su primer presidente (Bohmann, 1997, p. 97). La CIRT funcionó como canal directo de negociación entre las empresas privadas del

sector y el Estado, buscando la solución pacífica de los conflictos de intereses y representando un órgano formal de control político frente a los concesionarios (Bohmann, p. 97). Es decir, desde los comienzos se estrechó un acuerdo de respeto recíproco y mutuo beneficio para el Estado y los concesionarios.

Rómulo O´Farril, que ya participaba en el sistema de medios de comunicación, obtuvo en 1950 la primera concesión televisiva en México, el canal 4 –XHTV-TV–. Azcárraga la obtuvo en 1951 para el canal 2 –XEW-TV–, que luego se transformaría en el canal de televisión más popular del país. Camarena recibió el canal 5 en 1952 –XHGC-TV–. En 1954 el canal 2 y el 5 se fusionaron. Un año más tarde se les unió el canal 4 y se dio el primer paso hacia la monopolización del sistema televisivo con la creación de Telesistema Mexicano.

Esta nueva empresa –de la familia Azcárraga– se convertiría en 1973 en lo que hoy se conoce como Televisa. Fue el resultado de la fusión con Televisora Independiente de México –cadena nacional de televisión en México fundada en el norte del país en 1965 por el empresario Eugenio Garza Sada, líder del autodenominado Grupo Monterrey.

Recién en 1958, cuando la televisión comercial se había establecido con fuerza, se fundó el primer canal estatal, canal 11, a cargo del Instituto Politécnico Nacional. Tenía por objeto difundir programas educativos de elevado nivel cultural, un tipo de programación no cubierta por los canales comerciales. El bajo presupuesto y reducido alcance evitaron por mucho tiempo que este canal se pudiera convertir en una alternativa frente a la televisión comercial (Bohmann, p. 106).

Todo intento de abrir el sistema a la competencia terminaba tarde o temprano con la fusión de la nueva empresa al consorcio de los Azcárraga. Al mismo tiempo, la televisión pública ha sido un proyecto sin planificación, dependiente de los designios del gobernante de turno y subordinada a la televisión privada.

Los concesionarios, desde los inicios del sistema radiofónico, han tenido gran capacidad de negociación con los gobiernos, jugando un rol de apoyo al sistema político priísta y asegurando para sí mismos los beneficios derivados de las prácticas monopólicas (Smith, 2001).

Según Lawson (2001), el control del sistema de medios de México fue orientado hacia formas no autoritarias de manipulación oficial. La represión física, la propiedad directa del gobierno y el castigo oficial por publicar información prohibida eran muy raros. En cambio, la corrupción y la manipulación de los concesionarios eran muy comunes. A pesar de que eran medidas relativamente suaves, la mayoría del tiempo, estas formas de control de los medios en México resultaron muy efectivas (p. 40).

El sistema de medios mexicano históricamente ha operado de tal manera que refleja un orden jerárquico, controlado por fuerzas poderosas del gobierno y del sector privado (Adler, 1993, p. 147). Estas negociaciones directas han sido favorecidas justamente por la naturaleza monopólica de ambos sistemas en la mayor parte del siglo XX.

Guerrero define esta relación como de conveniencia. Se intercambiaron beneficios económicos y técnicos a cambio de apoyos políticos. Comenta que por parte de los medios nunca se trató de una entera subordinación, porque históricamente lograron con relativo éxito la negociación favorable de sus intereses. Por parte del régimen, la exigencia era de apoyo político, para lo cual se valió de una serie de mecanismos, como la ley, que no sólo servían para otorgar beneficios sino también para asegurar formas últimas de control (2010, p. 232-233).

Estos modos implícitos de negociación van a plasmarse en forma muy clara en el marco legal en materia de comunicación, limitando las obligaciones de los radiodifusores a su mínima expresión –en defensa de la libertad de expresión– y marginando al Estado en su capacidad de emprender un rol activo en el ámbito de las comunicaciones.

### **2.3. La primera regulación de radiodifusión**

La regulación de la comunicación tiene su antecedente fundacional en la Constitución de 1917. Dos artículos sientan las bases normativas en materia de comunicación audiovisual: el artículo 6, que habla de la libertad de expresión, y el artículo 27, que plantea como propiedad de la Nación el espacio aéreo que rodea el territorio. Este último es el espacio donde se difunden las ondas electromagnéticas que hacen posibles las transmisiones de radio y televisión, facultando al Estado para otorgar concesiones –en el caso de medios

comerciales– y permisos de transmisión en el espacio aéreo nacional a las diferentes empresas de medios de comunicación.

Como se puede observar, la potestad de otorgar concesiones es una prerrogativa exclusiva y discrecional del Estado, que le permite ejercer, en última instancia, pleno control sobre el sistema de comunicación nacional.

En 1960, diez años después de concesionadas las primeras señales televisivas comerciales, se va a dar el primer proceso regulatorio en materia audiovisual a raíz del debate de la Ley Federal de Radio y Televisión. Esta legislación, aunque con modificaciones, sigue vigente a la fecha.

En palabras de Fernández Christlieb: “La legislación sobre radio y televisión ha sido el principal motivo de polémicas y entendimientos entre los concesionarios y el Estado, desde los inicios de la radiodifusión en México. A través de leyes, acuerdos y decretos se ha manifestado el poder formal de los gobiernos mexicanos frente a los industriales privados y justamente es el desacuerdo de éstos en materia de legislación lo que inicia el proceso por el que la empresa privada hace patente su poder real frente al Estado”. (Zarur Osorio, 1996, p. 40)

Respecto de esta legislación sería importante rescatar algunos puntos básicos que demostraron la debilidad del cuerpo legislativo ante las presiones de los industriales, impidiendo modificaciones sustanciales a las formas bajo las cuales ya trabajaba la industria.

“La ley definió a la radio y la televisión como una actividad de interés público, correspondiendo al Estado protegerla y vigilarla (art. 4). Asimismo señaló que el manejo de los medios y su programación es responsabilidad y prerrogativa del concesionario” (Zarur Osorio, 1996, p. 42). Como se puede observar, la ley manifestaba una evidente contradicción legal en relación a la responsabilidad social del Estado y los concesionarios respecto del contenido que dispensan los medios. Esta contradicción se resolvió jurídicamente hasta 2007 en la Corte Suprema de Justicia a instancias de la acción de

inconstitucionalidad presentada por un grupo de Senadores a raíz de la reforma de la Ley de Radio y Televisión de 2006.

En materia de concesiones, la ley original establece que las mismas se otorgan únicamente a ciudadanos mexicanos (art. 14), no pueden exceder los 30 años y se pueden refrendar al mismo concesionario (art. 16). Es evidente por tanto que no se legisló en forma transparente la forma en que se asignan y se renuevan las licencias, dejándolo al arbitrio de la autoridad de turno. Tampoco existió ningún tipo de estipulación respecto de la prohibición de prácticas monopólicas, es decir, no se impusieron límites de propiedad a las empresas.

Al respecto Trejo Delarbre (2001) describe como funcionó este modelo de incentivos durante varias décadas:

La legislación para la radio y la televisión tiene exigencias que sería imposible que las empresas del ramo cumplieran, pero que el gobierno permite que se infrinjan a cambio de pedir favores políticos (...). A cambio de permitir que la ley no se cumpla les ha exigido a los concesionarios una actitud displicente para la transmisión de sus mensajes gubernamentales y, en no pocas ocasiones, incluso del partido en el gobierno (pp. 270-271).

Los puntos anteriores dejan vislumbrar la influencia de los concesionarios sobre las fórmulas legislativas. Las mismas, muy laxas y negociadas, se terminaron transformando en letra muerta. De este modo, el Estado dispuso a los concesionarios de un marco que legitimaba el móvil económico y político del manejo de los medios.

#### **2.4. El modelo tributario de la radiodifusión**

La siguiente fase en materia de regulación entre el gobierno y los concesionarios de medios se produjo durante el gobierno de Díaz Ordaz. La idea del gobierno era cobrar a los empresarios de la televisión un impuesto del 25% de sus ingresos brutos (Bohmann, 1997, p. 109). Luego de las negociaciones entre ambos sectores el Estado se vio obligado a doblegar su poder ante la industria para legitimar su posición a raíz de los sucesos violentos de la masacre de Tlatelolco de 1968 (Espinoza, 2000, p. 115).

Lo que comenzó como una política gubernamental para regular las ganancias de los empresarios televisivos terminó como una dádiva de estos últimos, a pesar de que contravenía disposiciones constitucionales relacionadas a los monopolios, las facultades del Congreso para reformar leyes y las limitaciones en las prerrogativas del Presidente en materia fiscal. El resultado de las negociaciones finalizó con la concesión del 12,5% del tiempo de transmisión de los canales comerciales a favor del Estado, que en la práctica no hizo un uso eficiente del espacio otorgado. Este se modificó en el inicio de la administración Fox dando inicio a la transición de la nueva relación entre la clase política mexicana y los concesionarios.

Las consecuencias de este episodio fueron de índole económica y política. Por un lado, se liberó a los concesionarios de su obligación fiscal; por el otro, se les entregó un capital político inestimable, sentando un precedente insoslayable de su enorme poder frente al Estado.

Este tipo de acuerdos *ad hoc* fue característico del sistema televisivo y se mantuvo constante desde su constitución. Las dimensiones y la profundidad de penetración de Televisa son el resultado de este proceso.

En opinión de Lawson (2001),

Uno de los elementos más poderosos del control de gobierno fue la confluencia de intereses entre los propietarios de los medios y los líderes del PRI. Los concesionarios querían, sobre todo, un medioambiente comercial hospitalario en el cual pudieran prosperar económicamente y proteger su *status* como miembros de la élite del país. Para prosperar económicamente, necesitaban del Estado para que les proveyera de concesiones, subsidios, publicidad del gobierno, protección de la competencia y oportunidades lucrativas –incluyendo posibilidades fuera del mismo medio–. Para salvaguardar un sistema que cumpliera esos requerimientos, y para proteger su propia posición dentro del mismo, estaban dispuestos a servir como el vehículo informacional fundamental del régimen. (p. 43)

A finales de la década de los setenta el entonces vicepresidente de Televisa, Miguel Alemán Velasco –hijo del ex presidente y ex gobernador Miguel Alemán Valdés–, definió la existencia en México de un sistema de medios mixto, compuesto por la coexistencia legítima de un modelo comercial y uno público, con funciones claramente diferenciadas: entretener para el primero y educar y difundir la cultura para el segundo (Guerrero, 2010, p. 263).

## **2.5. El capítulo sobre el derecho a la información**

Otro proceso crítico se inició en 1977 con la Reforma Constitucional de Reyes Heróles. En la misma se declaró con categoría de constitucional el derecho a la información (artículo 6), prerrogativa declarada como derecho universal por la Organización de Naciones Unidas –ONU– treinta años antes (p. 117).

La disputa se planteó entre dos polos opuestos. Los que estaban a favor de la reglamentación de este derecho veían la posibilidad de que la libertad de opinión, el derecho a la información tanto estatal como privada y el acceso de la población a los medios se garantizaran como componentes complementarios. En consecuencia, se limitaría el marco de influencia de los intereses comerciales privados sobre los contenidos de los medios. Los opositores veían en dicha reglamentación el peligro de una manipulación de la información por parte del Estado y, sobre todo, una amenaza contra lo que ellos entienden por libertad de opinión, equiparándola con la libertad de mercado (Bohmann, 1997, p. 308).

En el fondo lo que se estaba discutiendo en estos procesos de negociación es el modelo de regulación que se debería aplicar en el sistema televisivo nacional, es decir, el grado de intervención que le correspondería al Estado y las responsabilidades que deberían obligar a los concesionarios.

Después de la reforma de 1977, la reglamentación de dicho artículo constitucional se intentó promover en cuatro oportunidades en las dos décadas siguientes, siendo en todas ellas boicoteada por la industria y sus sectores políticos próximos. La estrategia de los concesionarios siempre giró en torno a la postura de que el derecho a la información



atenta contra la libertad de opinión y favorece una manipulación de la información por parte del gobierno. De allí que tradicionalmente bregaron para que la responsabilidad de la aplicación del derecho se garantice por medio de un autocontrol de los medios y de una reformulación de la moral y ética entre los periodistas (Bohmann, 1997, p. 307).

El derecho a la información, que se encuentra en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, ha sido nuevamente refrendado en recientes reformas constitucionales en 2007 y 2013, pero a la fecha no goza de una ley reglamentaria.

## **2.6. Retos del sistema de radiodifusión a finales del siglo XX**

A partir de la década de los ochenta, este esquema de monopolio político – audiovisual empezó a perder efectividad. Se comenzaron a liberalizar tanto las estructuras de poder como las bases del sistema productivo del país. Los cambios que se manifestaban en el sistema político tendrían efectos en el sistema de medios.

El proceso fue lento y negociado. Los avances hacia la apertura del sistema se fueron intercalando con fuertes retrocesos, las concesiones reconocidas posteriormente se anulaban, los pactos corporativos se continuaban regenerando y adaptando a las cambiantes condiciones socio-económicas.

En este contexto, las asociaciones entre el gobierno y los dueños de los medios de comunicación se convirtieron en un eje fundamental para procurar el mantenimiento del sistema, especialmente durante los procesos electorales en los que se puso en juego la legitimidad del sistema.

Como ejemplo de este fenómeno cabe la pena mencionar la cobertura de Televisa de la elecciones a gobernador en Chihuahua en 1986. Pese al voto masivo por el PAN la empresa de radiodifusión no cuestionó en sus noticieros el triunfo del PRI.

Según Guerrero, es posible que el aspecto más obvio para evaluar ese apoyo político de los medios al régimen sea el modo en que se presentaba la información de los noticieros. Estos programas reflejaban la colaboración de los concesionarios y el compromiso con el régimen mediante la presentación de la información sobre la vida política en formas que, por un lado, promovían una imagen positiva del régimen y, por otro, evitaban la discusión

de cualquier tema relevante y controversial (2010, p. 244). Un ejemplo indiscutible de este modelo es el noticiero 24 Horas, que desde 1970 se convirtió en la voz más importante de la corporación y referente de los puntos de vista oficiales sobre la política nacional (p. 245).

Sin embargo, a pesar de las resistencias para preservar el *statu quo*, esta transformación política y económica del país provocó cambios profundos en el sistema de medios de comunicación y en especial en el sistema televisivo. El dato más relevante es que la posición hegemónica y oficialista de Televisa entró en un proceso de transición a finales de los noventa (Hallin, 2000, p. 105).

Este proceso de transformación del sistema televisivo se caracterizó principalmente por dos dimensiones, una de carácter político y otra de carácter económico.

Respecto de la dimensión política se volvieron constantes las presiones para hacer más plural la cobertura informativa de la televisión. Estos reclamos provinieron de diferentes ámbitos: monitoreos de la cobertura televisiva de las elecciones realizados por el Instituto Federal Electoral –IFE– y otras instituciones que evidenciaban resultados inequitativos a favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional, las declaraciones demandantes de los partidos de oposición ante la falta de igualdad de oportunidades en la pantalla de Televisa y las críticas de la sociedad civil que expresó su falta de credibilidad a la información de la empresa, especialmente a partir de las elecciones presidenciales de 1988.

Como es previsible, el proceso de transición política condujo a un aumento de la diversidad en los medios electrónicos. Esos cambios fueron particularmente importantes luego de la asunción del presidente Zedillo a fines de 1994, las reformas políticas de 1996 y las elecciones de 1997 (Lawson, 2001, p. 145).

Teniendo en cuenta la dimensión económica, durante el gobierno de Salinas de Gortari, se dio una profundización de las políticas de liberalización económica iniciadas en el sexenio anterior por De la Madrid. Dentro de estas políticas se destacó el proceso de privatización

de empresas del Estado, pues en el ámbito de la radiodifusión significó la venta de canales públicos de televisión y sus repetidoras asociadas.

El gobierno otorgó nuevas licencias –producto de la privatización de frecuencias públicas– que propiciaron el surgimiento de TV Azteca en 1993, desarticulando el monopolio de la oferta televisiva abierta. Sin embargo en otros mercados no hubo cambios sustanciales porque en el ámbito de la televisión por cable y el sistema de televisión satelital –DTH– Televisa prácticamente no ha tenido competencia hasta la actualidad.

En la misma década también se da un proceso de privatizaciones en el sector de las telecomunicaciones. La privatización de Telmex se ejecutó en diciembre de 1990 quedando en manos del Grupo Carso. Telmex pasó de ser un monopolio público a uno privado que duraría hasta 1997 (Clifton, 1999, p. 422). La ley para regular se estableció en 1995. Aunque para ese entonces no implicaba una competencia directa para Televisa, el escenario de los mercados cambiaría en el siglo XXI. El desarrollo tecnológico está provocando la fusión de ambos mercados en uno solo a través de la convergencia digital de las frecuencias del espectro radioeléctrico.

Según Lawson (2001) la competencia comercial real –en el espacio de la televisión abierta para finales del siglo XX– comenzó con la privatización. A pesar de que la emergencia de otros emisores que estaban usando nuevas tecnologías introdujo un elemento de competencia en la televisión, fue la creación de una segunda red privada nacional lo que verdaderamente provocó los cambios. Por primera vez el centro del negocios de Televisa estaba amenazado y de repente la caída de la credibilidad tomó significancia comercial (p. 148).

Comenta Guerrero que para fines de 1996 la competencia se transformó en una “guerra de las televisoras”, en la que cada empresa publicaba desplegados anunciando mayores niveles de audiencia que su contraparte”. En el espacio de los contenidos la competencia se instaló en los noticieros, extendiéndose a otros ámbitos como programas sensacionalistas (2010, p. 270).

El crecimiento de las empresas competidoras demuestra que la protección que había brindado históricamente el régimen priísta a la empresa Televisa se fue diluyendo con su incapacidad creciente de concentrar el poder político, tal como lo había hecho en los últimos setenta años.

La reestructuración profunda de dicha empresa, para reposicionarla en el nuevo contexto competitivo del país, se comenzó a producir después de la muerte de Azcárraga Milmo, cuando Emilio Azcárraga Jean se hizo cargo de la dirección de la corporación en 1997.

El Plan "Televisa 2000" incluyó una reestructuración financiera masiva, una reorganización total de la producción y la programación y una transformación radical de la imagen corporativa de la empresa (Smith, 2001).

El nuevo equipo se concentró en la recuperación de la participación de audiencia cedida en los últimos tiempos a TV Azteca. Se trabajó sobre el cambio en los planes publicitarios, la reconceptualización de las telenovelas, la redefinición de los noticieros y las modificaciones en la actitud hacia el partido de gobierno. Un síntoma claro de estos cambios fue la interrupción del noticiero *24 Horas*.

Guerrero rescata una declaración de Azcárraga Jean de aquellos años que explica la tónica de la relación entre el gobierno y los medios de comunicación en los nuevos tiempos: "La relación entre el gobierno y medios ha terminado... La vieja relación obedeció a la estructura gubernamental anterior... pero ahora hay oposición y competencia en la televisión, cuyo resultado es la cada vez más débil manipulación de la información" (2010, p. 272).

A partir de entonces todos los partidos políticos competitivos se convirtieron en una clientela que las televisoras difícilmente desestimarían por dos razones fundamentales: el monto que estuvieran dispuestos a invertir en publicidad y los accesos a la negociación en los espacios legislativos que ya estaban distribuidos en forma bastante equitativa a partir de las elecciones de 1997.

En ese contexto, las carencias del marco regulatorio en materia de radiodifusión se hacían cada vez más notorias, dado que al cambiante panorama político se iban sumando los avances tecnológicos digitales.

## **2.7. Síntesis sobre el panorama histórico del sistema de radiodifusión mexicana**

El sistema de medios de México se ha caracterizado desde su surgimiento y durante el siglo XX por la preponderancia de un modelo comercial –monopólico en algunos lapsos y duopólico en otros– con una fuerte asociación corporativa con el Estado.

Los medios históricamente lograron con relativo éxito la negociación favorable de sus intereses mientras que el gobierno obtuvo apoyo político a través de las pantallas, para lo cual se valió de una serie de mecanismos, como la ley, que no sólo servían para otorgar beneficios sino también para asegurar formas de control.

Sin embargo, a finales del siglo XX se empezaron a hacer evidentes cambios que trastocarían esta relación fuertemente establecida. Los procesos de privatización llevaron a la creación de una segunda red privada nacional y la transformación del monopolio telefónico estatal en privado. El aumento de la competencia política provocó también el desdibujamiento de la relación bidireccional entre Televisa y el PRI. El mercado de la publicidad política favoreció el acercamiento de la televisora a otros partidos.

## **CAPÍTULO III: LA REDEFINICIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA POLÍTICO Y EL SISTEMA DE MEDIOS A PARTIR DE 2000.**

Este capítulo presenta las transformaciones que se manifiestan en la relación entre sistema político y el sistema de medios a instancias de la disolución del sistema de partido hegemónico, la transición a un esquema de medios duopólico –derivado del proceso de privatizaciones– y la evolución tecnológica digital que fusiona de facto los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones.

### **3.1. Contexto político de las transformaciones**

Las elecciones presidenciales de 2000 implicaron para el sistema político mexicano un parteaguas en el control del poder con la llegada de la alternancia política. Este fenómeno sin precedentes no se puede entender sin la figura carismática de Vicente Fox, quien se transformaría en el primer presidente no priísta desde la década del veinte del siglo anterior.

En contraposición al modelo del político tradicional se pretendió explotar en los medios la imagen de Fox como un servidor público íntegro, innovador, profesional y moderno (...) que manifestara una actitud valiente y decidida, pero también prudente (Tejeda Ávila, 2005, p. 75). Esta imagen del candidato estratégicamente definida, sin antecedentes en la historia política del país, estaba concebida en relación a su exposición en los medios audiovisuales. De hecho la publicidad televisiva absorbió el 70% de los gastos de campaña de Amigos de Fox (Ortiz Pinchetti y Ortiz Pando, 2001, p. 80). Por tanto el triunfo electoral de Vicente Fox estuvo muy ligado a los medios.

Cabe aclarar que si bien el caso de la imagen mediática del presidente Fox es paradigmática se puede afirmar que a partir de esa época la tendencia a la mercadotecnización de las campañas políticas se extendió a todo tipo de candidaturas en todos los partidos políticos mexicanos.

Este nuevo escenario le dio gran poder simbólico a los consorcios mediáticos frente a una clase política fragmentada y con gran necesidad de “obtener pantalla” (Guerrero, 2010, p. 274). El mercado de elecciones competidas se transformó en un gran negocio publicitario.

Para entender los efectos de la traslación de la política al ámbito de los medios hay que tener en cuenta que la televisión mexicana representa el mercado de televisión abierta más altamente concentrado de América Latina. Televisa controla aproximadamente 71% del mercado nacional; junto con Televisión Azteca, las dos cadenas privadas concentran el 97% del *rating*. Esencialmente, Televisa y Televisión Azteca no tienen competidores en el mercado de radiodifusión mexicano (Hughes y Lawson, 2005, p. 11).

Como se explicó anteriormente, los tiempos fueron cambiando y los imperativos democráticos de un México cada vez más plural fueron evidenciando las deficiencias informativas de Televisa, lo que se vio reforzado con el surgimiento en los noventa de la competencia televisiva y el cambio político en las elecciones de 2000. Pero ni uno ni otro evento implicaron un cambio profundo de las relaciones entre gobierno y empresas de medios. TV Azteca terminó convirtiéndose en la competencia complaciente de Televisa y la administración Fox en el aliado gubernamental para legalizar los intereses de ambas empresas (Smith, 2008, p. 159).

Evidentemente la relación entre el sistema político y los medios se había modificado, sin embargo no en el sentido de fortalecer los mecanismos democráticos que desmontaran el sistema monopolístico de medios. Las viejas reglas informales de interacción entre clase política y empresas audiovisuales se fueron descomponiendo sin ser reemplazadas por otras nuevas.

Guerrero lo describe del siguiente modo:

Se impuso un auténtico *laissez faire, laissez passer*, que, si bien favoreció la consolidación de espacios de libertad en los medios, sobre todo los impresos, al mismo tiempo dio como resultado un Estado incapaz de redefinir el interés público en materia de radiodifusión (2010, p. 274).

En esta situación los medios aprovecharon el umbral de oportunidad para negociar cambios al *statu quo* de manera favorable a sus intereses. Este giro en la relación medios–política se evidencia claramente en dos coyunturas que se dan en el gobierno de Fox: el Decreto de eliminación del tiempo fiscal del Estado en la radio y la televisión de 2002 y la reforma a la Ley de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones más conocida como “Ley Televisa” de 2006 (Guerrero, 2010, Smith, 2008). “En ambos casos se puede documentar que, al contrario de lo que sucedía en el régimen priísta, los concesionarios tomaron la iniciativa ante un gobierno pasivo” (Guerrero, 2010, p. 275).

### **3.2. La eliminación del 12.5%**

El 10 de octubre de 2002, se dio el primer antecedente de negociación entre el gobierno foxista y los empresarios de los medios de comunicación en el marco de la revisión del decreto de uso de los tiempos fiscales originado en el gobierno de Díaz Ordaz en 1969 y la expedición de un nuevo Reglamento de la Ley de Radio y Televisión que actualizaba el de 1973 (Guerrero, 2010).

Los antecedentes de este decreto se remontan al interés del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz – 1964-1970– por gravar los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales. Como se comenta previamente en este trabajo, se realizaron negociaciones entre el gobierno y los medios de comunicación dando paso a un acuerdo en el cual las estaciones de radio y televisión cederían más tiempo gratuito al Estado tipificado como “tiempo fiscal” que equivaldría al 12.5% del tiempo diario de transmisión como pago en especie de cada estación. Esto dio paso a una práctica ventajosa para las empresas mediáticas las cuales traspasaron los tiempos destinados al gobierno al horario nocturno. En otras palabras, el Estado no hizo uso eficiente de los espacios que este mismo se había asignado a través del decreto.

Después de 33 años, en el marco de un proceso de concertación que pretendía redefinir la Ley de Radio y Televisión de 1960 en el contexto de la apertura democrática, se expidió un decreto sin previo aviso a los actores que estaban negociando la nueva ley. El mismo simbolizó de forma incipiente lo que serían las nuevas relaciones entre el gobierno y las



empresas de medios de comunicación. Mientras se estaba revisando un proyecto multidisciplinario para reformar la Ley de Radio y Televisión de 1960 a través de una “Mesa de diálogo para la reforma integral de la legislación de medios electrónicos”, reunida en la sede de la Secretaría de Gobernación de marzo de 2001 a octubre de 2002, se promulgó un decreto en materia de tiempos fiscales desde la Presidencia de la Nación. Este hecho provocó la disolución inmediata de la mesa.

Un dato interesante de este evento fue el surgimiento de una constante que a partir de allí se haría explícita en la administración Fox: otorgar beneficios a los concesionarios de medios en períodos preelectorales. En otras palabras, en las coyunturas en las que los partidos, y sobre todo los candidatos, estaban proclives a negociar con los medios espacios en la televisión y pautas para sus *spots*, se pactan arreglos regulatorios desde el gobierno que favorecen a los empresarios (Smith, 2008, p. 161).

Esencialmente el decreto de 2002 dispone la abrogación de la forma de pago dispuesta por el decreto de 1969 de conceder al Estado el 12.5% de su cobertura diaria. El cumplimiento de esta obligación se modifica del siguiente modo:

(...) pagarán la contribución que se menciona –el importe total de los pagos que se efectúan por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales de estaciones de radio y televisión– con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos. (Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, 2002)

Este decreto, que no pasó por el escrutinio del Congreso, demuestra en principio una reducción drástica de los tiempos fiscales concedidos al Estado y al mismo tiempo una versatilidad para la emisión de mensajes breves que brindan mayor impacto y penetración (Fragoso Bonilla, 2003, p. 25). La primera dimensión beneficia ampliamente a los

concesionarios en la medida que disminuye notablemente el tiempo asignado al Estado que se puede redistribuir en su propia programación pero sobre todo en espacio para pautas publicitarias. La segunda, favorece ampliamente al Poder Ejecutivo, otorgándole nuevos espacios fiscales en los medios que pueden ser utilizados a manera de pequeños espacios, logrando con esto hacerse de *spots* gratis para promocionar los avances de la Presidencia de Fox (Smith, 2008, p. 162).

El aspecto positivo de este decreto implica la corrección de un defecto originado en el decreto de 1969, dado que se estipula claramente que: “los tiempos de transmisión (...) serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación” (Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, 2002).

Un dato interesante de dicho decreto se encuentra en las consideraciones previas con las que se justifican estas modificaciones. Las mismas sostienen que la finalidad de la modificación, en términos de tiempos fiscales, radica en:

la necesidad de fortalecer la función social que les corresponde desempeñar a la radio y a la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado (Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, 2002).

La incongruencia lógica que deriva de esta argumentación es la consideración de que la medida de recortar los tiempos del Estado implicaría por sí misma el fortalecimiento de la función de los medios y la eficiencia del uso de los mismos por parte del Estado. El hecho de haber transfigurado el tiempo del Estado de programas oficiales a *spots* publicitarios

repartidos entre las dependencias de gobierno en forma discrecional da muestra de las inconsistencias de esta decisión. Como considera Fragoso Bonilla: “Fox obtuvo lo que buscaba: una mayor promoción para dar continuidad a un gobierno mediático, en el que los programas sociales y de infraestructura fueron sustituidos por el culto a la imagen” (2003, p. 27).

Con este decreto los empresarios de los medios de comunicación también obtuvieron lo que buscaban. La reducción del tiempo fiscal no se balanceó en función de obtener una mejor contraprestación en dinero o especie como consecuencia del uso de concesiones federales de estaciones de radio y televisión sino que a partir de ese momento las ganancias de dichas empresas se pudieron ampliar por un uso más eficiente de sus tiempos de programación. Este decreto operaría como una muestra clara de las capacidades de negociación de las empresas de radiodifusión ante los poderes del Estado en tiempos de democracia (Smith, 2008, p. 163).

Guerrero agrega otra ventaja derivada de la modificación del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión. En el artículo 6 transitorio se estableció que las concesiones que se venzan antes del primero de enero de 2004 podrían solicitar el refrendo de concesión en plazos menores a los señalados en la presente disposición. En este acto se refrendaron más de 1000 concesiones (Guerrero, 2010, p. 276-277).

### **3.3. La regulación de la Televisión Digital Terrestre (TDT)**

En el contexto de las transformaciones tecnológicas que llevan a los proceso de convergencia digital, fusionando los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión, se publicaron en 2004 las disposiciones para la migración hacia la Televisión Digital Terrestre –TDT– a instancias de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta disposición establecía que la fecha límite del apagón analógico sería 2021.

Además de fijar un margen temporal muy amplio para la transición la medida otorgó prerrogativas a los concesionarios de la radiodifusión para llevar a cabo el cambio tecnológico apuntalando su posición duopólica (Romo, 2013, p. 46). Las concesiones de Televisa y TV Azteca se renovaron de modo automático hasta 2021 para que hicieran las

inversiones necesarias para la migración. Además se le otorgó a cada una canales espejo para transmitir simultáneamente sus señales digitales y analógicas (Sosa Plata, 2009, p. 302). El esquema de canales espejo tenía la finalidad de que los concesionarios devolvieran sus frecuencias análogas al Estado cuando la TDT estuviera en completo funcionamiento.

Como comenta Romo, la tendencia mundial indica que el crecimiento de las telecomunicaciones se ha acelerado fundamentalmente a través de la telefonía móvil, generando presiones de demanda sobre el espectro, que en última instancia es el mismo. La diferencia para los dos mercados en la década pasada era que dado el esquema de canales espejo las licencias de radiodifusión se habían renovado de modo continuo y automático, mientras que en los servicios de telecomunicaciones, que estaban regulados por una ley más contemporánea, la de 1995, se requería un pago específico por el uso de licencias (2013, p. 47).

La natural fusión de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, que se basan en el uso del mismo espectro de frecuencias, se iba a transformar en objeto de confrontación a partir de entonces. Al igual que el mercado de radiodifusión, México tampoco se caracterizó por generar un mercado competitivo en las telecomunicaciones. El mismo goza también de un cuasi monopolio en telefonía fija, móvil y de servicios de Internet en manos del Grupo Telmex-Telcel.

El tránsito regulatorio de un paradigma de dos mercados individualizados de tendencia monopólica a uno convergente comenzó a confrontar con un contexto legal y de intereses que presentaba resistencias. Como señala Galperin:

A pesar de que en las últimas décadas se ha dado una amplia discusión sobre la desregulación del sector, el hecho es que los gobiernos continúan jugando un rol clave asignando recursos y delineando las dinámicas del mercado de la industria de la radiodifusión. Para mal o para bien, ellos regulan quien puede difundir que, a quien, a que precios y usando que tipo de tecnologías (2004, p. 6).

Este escenario es entonces la antesala del primer intento de introducir el fenómeno de la convergencia digital al ámbito regulatorio.

### **3.4. La reformas legislativa de 2006**

La reforma a las leyes de radio y televisión y de telecomunicaciones es el segundo caso que muestra un cambio en la relación sistema político-medios de comunicación en el inicio del siglo XXI.

Esta reforma modifica artículos de ambos marcos regulatorios que hasta el momento no tenían conexiones. Baste recordar que la Ley de Radio y Televisión databa de 1960 y la Ley de Telecomunicaciones era de 1995. Un punto importante en el que diferían ambas era la posibilidad de participación de capital extranjero en la composición accionaria: mientras que la primera lo prohibía en absoluto la segunda lo permitía hasta en 49%.

Las modificaciones legislativas se dan en las vísperas de la elección presidencial de 2006. En este contexto los dueños de los medios de comunicación vieron el escenario propicio para presionar a la clase política a fin de obtener una reforma a la Ley de Radio y Televisión que empatara con sus intereses, particularmente en lo que respecta a los procesos de convergencia digital planteados anteriormente (Smith, 2008, p. 168). Como jugadores comerciales Televisa y TV Azteca son acérrimos rivales, pero como actores políticos son incondicionales aliados (Martínez y López Parra, 2009, p. 499).

El 1 de diciembre de 2005 en la última sesión de la Cámara de Diputados y sin previa discusión en comisiones ni en el pleno se votó el proyecto de reforma a varios artículos de la Ley de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones. Trejo Delarbre documenta este acontecimiento del siguiente modo:

La celeridad con que fue avalada esta iniciativa, sin discutirla siquiera, propició que se le conociera como la reforma de los siete minutos porque ese fue el tiempo que requirieron los diputados para votarla por unanimidad. El sesgo que definía a sus contenidos, pensados todos para favorecer a las empresas que ya tenían concesiones de radiodifusión, permitió que se le denominara Ley Televisa (2006, p. 14).

En febrero de 2006, el Senado organizó una serie de mesas redondas para discutir el contenido de la reforma con académicos, expertos, representantes de medios públicos, privados y de organizaciones no gubernamentales (Guerrero, 2010, p. 277). A pesar de este hecho la Cámara de Senadores recibió y aprobó sin modificaciones el proyecto por 78 votos a favor y 37 en contra (Smith, 2008, p. 168).

Múltiples grupos sociales demandaron al Ejecutivo Federal que, con base en su facultad, vetara la “Ley Televisa” que contenía múltiples irregularidades, grandes errores y violaciones constitucionales de la propuesta pero el Poder Ejecutivo promulgó la cuestionada ley sin ningún tipo de objeciones; quedando publicada el día 11 de abril de 2006, a menos de tres meses de las elecciones presidenciales (Esteinou y Alba de la Selva, 2009; Guerrero, 2010).

En contraposición al fenómeno de la “Ley Televisa”, Jacqueline Peschard, destaca la constante incomprensión entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en tiempos de la administración Fox. Por tanto, documenta que la Ley Televisa fue la excepción a la regla ya que en este caso la discusión no se trató en términos de la confrontación entre los dos poderes políticos –el PAN en el Ejecutivo y el PRI y el PRD en el Legislativo –, sino entre quienes dentro de ambos [grupos] pugnaban por reivindicar el papel regulador del Estado frente a la utilización del espacio público y quienes sólo vieron el beneficio de corto plazo (2006, p. 82). Los segundos ganaron la disputa.

Como se comentó anteriormente la “Ley Televisa” implicó reformas tanto a la Ley de Radio y Televisión como a la Ley de Telecomunicaciones. Los artículos más destacados y controversiales de la reforma se detallan a continuación (Smith, 2008, p. 169-171):

- Se incorpora a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) para ejercer las facultades de administración de la radiodifusión además de las de telecomunicaciones (artículo 9 de la Ley de Radio y Televisión y 9A de la Ley de Telecomunicaciones). Las mismas se reducen a facultades de orden administrativo y técnico sin incorporar la regulación de contenidos de los medios.
- Se reduce el plazo de la concesión de 30 a 20 años pudiendo ser refrendada al mismo concesionario en forma automática y dándole así preferencias sobre

terceros sin estar sujeto a un proceso de licitación (artículo 16 de la Ley de Radio y Televisión). De esta forma los actuales concesionarios obtienen privilegios pues se les está otorgando de facto una suerte de propiedad sobre el espectro radioeléctrico impidiendo a la autoridad hacer una evaluación del desempeño del concesionario.

- Al igual que en la Ley de 1960 se prohíbe la admisión de capitales extranjeros en la sociedades concesionarias o permisionarias de radiodifusión (artículo 23 de la Ley de Radio y Televisión). Esto se contrapone con la Ley de Telecomunicaciones que permite hasta un 49% de participación extranjera en empresas de telecomunicaciones (artículo 12 de la Ley de Telecomunicaciones).
- Autoriza a los concesionarios que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión a través de las bandas de frecuencia que tienen concesionadas (artículo 28 de la Ley de Radio y Televisión).

Este artículo ha sido el más controvertido de la ley porque daba amplias facilidades a los empresarios de los medios de comunicación para obtener beneficios de la convergencia digital. Según el recurso de inconstitucionalidad que se presentó contra la ley y que se explicará más adelante: “Es el Estado mexicano el que debe mantener la potestad de licitar las bandas de frecuencia (...) O bien, en un momento dado, gracias a la evolución tecnológica, rescatar o cambiar bandas de frecuencia atribuidas a la radio y televisión” (Resolución de la Suprema Corte de Justicia, 2007).

- Obliga a los concesionarios a informar al IFE (Instituto Federal Electoral) sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o “por los candidatos” a cualquier puesto de elección federal, así como a los ingresos derivados de dicha contratación (artículo 79A de la Ley de Radio y Televisión). En otras palabras, supone una autorización indirecta para que los candidatos en forma personal contraten propaganda electoral con los concesionarios.

Como concluye Guerrero, “a finales del sexenio de Vicente Fox, la imagen de los grandes consorcios radiodifusores, sobre todo las televisoras, era de unos medios sin contrapesos” (2010, p. 279). La “Ley Televisa” mostró en opinión de Romo cómo ambas televisoras —en

teoría competidoras– podían actuar en forma de bloque para buscar intereses comunes como la expansión hacia el mercado de las telecomunicaciones (2013, p. 50).

La materialización de esta asociación en materia de telecomunicaciones entre las dos televisoras se consolidó en marzo de 2013 cuando el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa desechó la demanda de amparo promovida por la Asociación Mexicana del Derecho a la Información –AMEDI– para impugnar la concentración Televisa-Iusacell, autorizada en junio de 2012 por la Comisión Federal de Competencia –CFC– (Animal Político, marzo de 2013).

La relación Televisa-Iusacell duró apenas tres años. En enero de 2015 Televisa tomó la decisión de volver a vender las acciones de Iusacell a Grupo Salinas –que posteriormente se las vendió a AT&T– (El Economista, enero de 2015). Televisa modificó su estrategia para concentrarse en el mercado de la televisión por cable comprando Telecable.

### **3.5. La reformas del ejecutivo en materia de convergencia digital**

Volviendo a 2006, posterior a la promulgación de la Ley de Radio y Televisión y en vísperas del cambio de sexenio el gobierno de Vicente Fox, se decretó el Acuerdo de Convergencia Digital de octubre de 2006.

En este se contemplaba la autorización a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que prestan servicios fijos, a proporcionar servicios adicionales de telefonía local o de televisión y/o audio restringidos, previo cumplimiento de los requisitos correspondientes establecidos en el Acuerdo (Acuerdo de Convergencia digital, 2006). En otras palabras, lo que se buscaba era que todos los actores de las telecomunicaciones participaran en el mercado de *triple play*, es decir: todas las plataformas fueran convergentes en cuanto a los servicios: teléfono fijo, internet de banda ancha y televisión de paga (Romo, 2013, p. 57).

Según la Secretaría de Comunicaciones este acuerdo “propicia la convergencia de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la sana competencia entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan el servicio de televisión y audio restringidos, y concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que proporcionan



el servicio fijo de telefonía local, mediante la interconexión e interoperabilidad eficiente de sus redes, sobre bases de tarifas no discriminatorias” (Mariscal, J. y Rivera E. 2007).

En contraposición, para la Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable – CANITEC– el acuerdo era favorable a Telmex pues modificaría su título de concesión y le permitiría ofrecer servicios de video sin restricción, a pesar de su dominancia en telefonía local. Además no se atendería la recomendación de la Comisión Federal de Competencia – COFECO – de otorgar un plazo de dos años a las empresas de cable.

Esta posición es bastante lógica si se tiene en cuenta que si bien la CANITEC representa a un grupo de empresas que ofrecen televisión por cable, existe dominancia de Televisa en este mercado dado que esta empresa posee 50 por ciento de los suscriptores de televisión restringida.

Hasta la reforma Constitucional de 2013 la COFETEL no había autorizado el cambio o ampliación del título de concesión de la empresa de Slim y representó el meollo de la disputa entre dos gigantes monopólicos claramente manifiesta durante la administración de Felipe Calderón. Uno Televisa, el de la radiodifusión; otro, el Grupo Carso –TELMEX-TELCEL–, el de las telecomunicaciones.

### **3.6. Resistencias de la clase política a la modificación del marco regulatorio**

El resultado de la llamada “Ley Televisa” comenzó a gestar en el ambiente político y social la percepción de unos medios cada vez más poderosos y una clase política cada vez más débil (Guerrero, 2010, p. 279). En este contexto se pueden apreciar cambios en las actitudes de algunos representantes de la clase política de resistencia a la presión de los medios. Particularmente resaltan dos fenómenos puntuales: la presentación de un recurso de inconstitucionalidad de la Ley de 2006 ante la Corte Suprema de Justicia y la Reforma Electoral de 2007.

#### ***3.6.1. El recurso de inconstitucionalidad y el fallo de la Corte Suprema de Justicia***

El primer episodio se produjo un mes después de haberse aprobado la reforma de la ley de 2006. Dados los visos de inconsistencia en el proceso de promulgación de la misma y en la mayoría de los artículos reformados por la misma, un grupo de 47 Senadores de la

República –16 por el PRI, 15 por el PAN, 15 por el PRD y 1 Senador independiente– presentó la acción de inconstitucionalidad 26/2006 en contra de dicha ley ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La misma constó de 21 conceptos y representó un hecho inédito en la historia de la democracia mexicana que llevó a la máxima instancia judicial del país la discusión sobre la regulación estatal de los medios de comunicación (Smith, 2008, p. 171).

Tanta fue la importancia que asignó la Corte a este caso que se escucharon los argumentos de diferentes grupos a favor y en contra de la constitucionalidad de las reformas impugnadas. También se solicitó la opinión de especialistas en este tema del sector universitario y, en forma inédita, se dedicaron ocho sesiones exclusivamente para la resolución de este caso.

Antes de iniciar el análisis de las decisiones tomadas por la Corte es conveniente revisar a profundidad un hecho inédito en la legislación en la materia. Como se comentó más arriba, desde el establecimiento de la ley en 1960 no había quedado definido claramente el objeto propio de las concesiones de radiodifusión. Esto daba pie a interpretaciones subjetivas a conveniencia de las partes. La resolución de la Corte incluye una definición precisa del objeto de una concesión de radiodifusión y el marco legal regulatorio que le corresponde (Smith, 2008, p. 172).

De acuerdo a los preceptos constitucionales revisados por la Corte para establecer los conceptos de concesión y de bienes del dominio público de la Federación, quedó sentado que el Estado, a través del Ejecutivo Federal, puede concesionar la prestación de servicios públicos correspondientes directamente al dominio de la Nación, siendo éstos de carácter inalienable e imprescriptible. También se estableció que la naturaleza de una concesión no es únicamente de carácter contractual sino también reglamentario, es decir, que a través del elemento reglamentario se fijan las normas que habrán de sujetarse a la organización y funcionamiento del servicio, las cuales podrán ser modificadas por el Estado en cualquier momento sin la opinión del concesionario. El elemento contractual por su parte refiere al hecho de proteger los intereses legítimos del concesionario con la finalidad de garantizarle un equilibrio financiero para su empresa pero dejando bien en

claro que con este elemento no se generan derechos reales sobre el bien de dominio público sino que únicamente se crean derechos sobre el uso, aprovechamiento o explotación del permiso o la autorización correspondiente (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006, pp. 368- 430).

Por otra parte y de importante consideración es el hecho del espacio aéreo que constituye un bien nacional por lo que el espectro radioeléctrico es parte de éste y debe sujetarse a las leyes correspondientes para su uso y aprovechamiento. Es decir que sólo las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico para usos determinados y para usos experimentales requieren de concesión. De igual manera, en la Ley de Radio y Televisión se establece que es el uso que se da a la banda de frecuencias para servicios de radiodifusión lo que origina la necesidad de obtener la concesión o el permiso, según sea el caso.

Dicho esto, es claro ver la importancia que generó el haber establecido legalmente los preceptos bajo los cuales puede llevarse a cabo una concesión dado que anteriormente era un concepto ambiguo y no se establecía reglamentariamente que los servicios de radiodifusión debían ser regulados como un servicio de interés público y con la existencia de una relación intrínseca entre la concesión otorgada y el uso del bien concesionado.

A su vez se rescata la trascendencia que implican los servicios de radiodifusión en dos vertientes: por un lado, en el ejercicio de la actividad que mediante la programación de contenidos ejerce una función social decisiva para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos y, por el otro, la importancia de procurar un acceso plural al esquema de concesiones y permisos que evite la concentración oligopólica de este servicio de interés público correspondiente (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006).

Se considera conveniente analizar dos aspectos relevantes de la sentencia de la Corte: el primero enfocado a corregir los excesos de la ley en términos de favorecer procesos perjudiciales de prácticas monopólicas; el segundo a clarificar la conceptualización y aplicabilidad del fenómeno de la convergencia digital en la legislación nacional.

La primera cuestión, vinculada a la acentuación de prácticas monopólicas, se relaciona a los conceptos de inconstitucionalidad presentados por los Senadores en relación a los siguientes puntos (Smith, 2008, pp. 173-174):

- El simple requisito de solicitud de opinión favorable a la Comisión Federal de Competencia –CFC– para el otorgamiento de concesiones en materia de radiodifusión (Fracción V del artículo 17-E de la Ley de Radio y Televisión). El requisito de intervención de la CFC pretendería lograr un control para evitar los monopolios y las prácticas desleales pero en realidad este control es sólo aparente puesto que en la reforma de la Ley de Radio y Televisión de 2006 no se requería la opinión favorable de la CFC sino que bastaba acreditar que la misma se había solicitado. La Corte corrigió este inciso aplicando la necesidad de la opinión favorable de la CFC para el otorgamiento de una concesión de radiodifusión (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006, p.622).
- El establecimiento de un sistema de licitación por subasta pública –sólo contemplando el factor económico – para decidir el otorgamiento de una concesión (artículo 17-G de la Ley de Radio y Televisión). La ley privilegia el modelo de otorgamiento de concesión a través de una subasta pública favoreciendo una competencia en la que el vencedor será quien ofrezca más dinero. Esto viola preceptos constitucionales en la medida que rompe con el principio de la igualdad beneficiando al mejor postor y, por sobre todo, demerita la trascendental función social que se lleva a cabo a través de la radio y la televisión. Al mismo tiempo, está en contra de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones que sólo establece el proceso de licitación pública. La Corte corrigió este inciso quitando la figura de la subasta pública y dejando el concepto de licitación pública (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006, p.622).
- El plazo “fijo” de 20 años de duración de las concesiones y la posibilidad excepcional de no someterse a un proceso de licitación en el caso de un refrendo de la concesión teniendo preferencia sobre terceros (artículo 16 de la Ley de Radio y Televisión). Estas estipulaciones contravienen según la Corte la capacidad del

Estado de asegurar la eficacia en la prestación de servicios públicos dado que este último perdería el control para verificar el mejor aprovechamiento de la tecnología que en la actualidad avanza vertiginosamente. En otras palabras, se traduce en una barrera a la libre competencia. Al mismo tiempo, difiere de lo estipulado en la Ley Federal de Telecomunicaciones que establece un plazo de hasta 20 años generando desequilibrios con respecto a los concesionarios de telecomunicaciones que supuestamente la convergencia tecnológica tendería a igualar. En relación al proceso de refrendo al no someter a los concesionarios a un nuevo proceso de licitación se propicia una falta de incentivos para presentar nuevos planes de desarrollo tecnológico y prácticamente se anula el acceso de terceros interesados coartando el principio de la libre competencia. Lo anterior se refuerza si se considera que al exentar a los concesionarios de someterse a un nuevo proceso de licitación se impide que el Estado reciba una contraprestación económica. La Corte determinó que la concesión podrá ser de hasta 20 años y el refrendo de la misma se hará conforme a lo establecido en la Ley de Telecomunicaciones (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006, p. 618).

La segunda cuestión tiene que ver con la manera en que se había reglamentado el fenómeno de la convergencia digital. Este fue el aspecto más duramente cuestionado en la resolución de la Corte porque la forma en que había sido establecido el proceso generaba un régimen de protección para la actividad específica de radiodifusión. Estas reformas se concentraron en los artículos 28 y 28A de la Ley de Radio y Televisión (Smith, 2008, p. 175):

- Se autorizaba a los concesionarios de radiodifusión a prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radio y televisión con previa presentación de una solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta determinación es violatoria de preceptos constitucionales y, al mismo tiempo, desnaturaliza el sentido de la convergencia digital generando un régimen de excepción para los radiodifusores en detrimento de los concesionarios de telecomunicaciones rompiendo así todo principio de regulación equitativa. Esta

diferenciación sienta las bases para una potencial argumentación de que son dos mercados distintos, impidiendo en última instancia los dictámenes de la Comisión Federal de Competencia. Al mismo tiempo, con esta disposición se contravienen los estándares internacionales para la convergencia tecnológica que establecen que el servicio de radiodifusión puede ser regulado como una vía general de telecomunicación sin menoscabar la regulación de contenidos. Según la Corte la reforma hace dos cosas contradictorias: por un lado, permite que los concesionarios de telecomunicaciones y radiodifusión presten servicios que antes prestaban de manera exclusiva, pero al mismo tiempo mantiene dos regímenes jurídicos diferenciados para un mismo mercado de servicios (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006, pp.490-491). Por último, el artículo 28 excluye a los permisionarios de radio y televisión la posibilidad de que presten servicios de telecomunicaciones para fines sociales (Resolución de la SCJN 26/2006, 2006, p 622). Estos dos artículos, elementos centrales de la reforma, fueron revocados en su totalidad.

Diferentes especialistas en la materia evaluaron el impacto de la decisión de la Corte. En la opinión optimista de Guerrero, para una parte de la clase política, respaldada por periodistas e intelectuales, el fallo representa una victoria por encima de los intereses de los medios de comunicación, sobre todo las televisoras, y una acción pendular en el sentido opuesto a la aprobación de la Ley de 2006 (2010, p. 281). Para Esteinou, desde una visión menos positiva, es importante considerar que la decisión de la Corte no introdujo cambios para modificar el actual sistema de comunicación oligopólico en el país, sino sólo evitó que el antiguo modelo de comunicación imperante se expandiera con un mayor poder unilateral sobre el Estado y la sociedad (2009, p. 667).

### *3.6.2. La Reforma Electoral de 2007*

Como se comentó anteriormente, hubo otro episodio de naturaleza reaccionaria a la Ley de 2006. A menos de tres meses posteriores al fallo de la Corte Suprema, el Senado dio cabida a una iniciativa de reforma constitucional en materia electoral.

Esta reforma electoral se enmarca en la reñida competencia electoral presidencial de 2006. Según Smith (2011) esta dejó dos lecciones fundamentales. Por un lado, la utilización de las herramientas de la mercadotecnia política en un contexto de competencia electoral cerrada generó una espiral de negatividad en los discursos político-electorales. Por otro, el modelo de exposición publicitaria mediática superó los márgenes de independencia de la clase política respecto de los dueños de los medios de comunicación (p. 113). Ambas lecciones condujeron a los legisladores a regular esta materia sin vislumbrar los posibles alcances de dicha reforma. En el contexto de este estudio se hará una revisión sobre la segunda materia referida: el modelo de publicidad política por su relación con el sistema de medios de comunicación.

A partir de las elecciones del 2000 los gastos en publicidad se dispararon en forma exponencial, este fenómeno siguió en aumento en 2006. Según el Instituto Federal Electoral, durante las elecciones presidenciales de 2006, los partidos políticos elevaron en casi 20 por ciento los recursos que destinaron a la contratación de propaganda en medios de comunicación. Mientras que en los procesos electorales de 2000 y 2003 los partidos destinaron 54 por ciento de sus gastos de campaña en medios, en 2006 éstos alcanzaron alrededor de 70 por ciento. (Proceso, 2007)

Más aun, el destino de este gasto en medios no se distribuyó en forma equitativa sino que fue prácticamente destinado a la televisión. En el caso de las elecciones del 2006: “según los reportes oficiales, el 82% de la inversión en medios y el 71% de todo el gasto acumulado de los partidos –estimado en más de 2000 millones de pesos– se ha destinado a la televisión, y más de la mitad de este volumen corresponde a las “campañas negativas” (Villamil, 2006).

Este escenario fue el antecedente que inspiró la concreción de la Reforma Electoral de 2007. La revisión del espíritu de los legisladores, expresado en el dictamen, deja claro que una de las razones fundamentales de esta reforma pretendía: “impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto

durante las campañas electorales como en periodos no electorales”. (Dictámen de la Refoma Constitucional en materia electoral, 2007)

Las reformas más importantes en este sentido son las siguientes: abolición de la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos para períodos electorales por parte de los partidos políticos trasladándose el costo de las campañas a los tiempos oficiales (artículo 41.III Apartados A y B), prohibición a terceros para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (artículo 41.III Apartado A, inciso g) y la regulación de la propaganda gubernamental a fin de impedir la promoción personalizada de cualquier servidor público (artículo 134) (Smith, 2011, p. 128-129) . También se estipuló la intervención del IFE en la administración del modelo publicitario de campaña asignado al mismo la administración del tiempo de los partidos en los medios (artículo 41, Apartado A), la determinación de horarios y pautas de transmisión (artículo 41, inciso B), la definición de los lineamientos para la trasmisión de contenidos político-electorales y la organización de los debates de candidatos (Guerrero, 2010, p, 283-288).

Era evidente que dichas disposiciones generarían rechazo por parte de los concesionarios de los medios electrónicos porque la propaganda político-electoral estaba generando jugosos dividendos para dichas empresas.

El 11 de septiembre de 2007 se produjo un hecho inédito en la histórica relación entre la clase política mexicana y los concesionarios. Estos últimos, a través de sus representantes legales y periodistas más representativos, se aprestaron a asistir a una sesión de negociación con los senadores a fin de frenar la reforma precisamente con el argumento de que atentaba contra la libertad de expresión; y algunos llegaron incluso a afirmar que la nueva legislación tenía tintes expropiatorios.

Independientemente de los cambios constitucionales y legales los resultados posteriores a la reforma no evidenciaron un cambio en la relación de los partidos políticos respecto de los medios. Si bien se puede comprobar las estipulaciones constitucionales detalladas en los artículos 41 y 134 en los nuevos *spots* producidos con tiempos del estado, hay que



documentar el surgimiento de nuevas formas de exposición de gobernantes y candidatos en los medios electrónicos. Se trataba de espacios de información-propaganda paralelos, no documentables en términos económicos como propaganda, sino encubiertos bajo formatos de reportaje o entrevistas en programas informativos o inclusive de ficción, espectáculos y deportivos. Durante su televisación en ningún momento se declaraba que se trataba de publicidad. En estos, que no quedaban incluidos dentro de los formatos establecidos en la legislación, políticos y televisoras podían negociar tarifas no declaradas a los órganos electorales (Smith, 2011, p. 130).

Para Guerrero el fallo de la SCJN y la reforma electoral de 2007 respondieron a un nuevo espíritu de la clase política de reconstruir algunas variables que le restituyan el control último sobre los medios, sobre todo frente a los grandes corporativos radiodifusores. Lo interesante según este autor es que en esta oportunidad no se trata del Poder Ejecutivo, sino de la clase política reunida en los partidos y en el Congreso la que intentó redefinir la relación con los medios de comunicación (2010, p. 291).

### **3.7. Síntesis de los fenómenos más representativos en materia de radiodifusión durante los gobiernos panistas**

Con el cambio de siglo se hicieron evidentes dos cambios. Por un lado, la pérdida de control de la clase política respecto del proceso regulatorio que favoreció la intervención directa de los medios para negociar cambios al *statu quo* de manera favorable a sus intereses. Por el otro, el cambio de la naturaleza del mercado a instancias de la convergencia digital, fusionándose dos sectores monopólicos individualizados en uno sólo de convergencia digital.

El efecto de estos cambios, sobre todo a través de la Ley de 2006, comenzó a gestar en el ambiente político y social la necesidad de rebalancear las condiciones regulatorias del mercado. Desde el legislativo se gestaron dos movimientos de resistencia: un recurso de inconstitucionalidad promovido por senadores y avalado por la SCJN y una reforma electoral con intenciones de modificar la influencia de las empresas de medios en los procesos electorales y la publicidad gubernamental. Estas acciones dieron pie a la

inquietud latente de hacer una profunda reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones que se materializó a inicios del gobierno de Enrique Peña Nieto.

## **CAPÍTULO IV: AJUSTES DE LA RELACIÓN POLÍTICA-MEDIOS CON EL REGRESO DEL PRI AL PODER**

En este capítulo se presentan los factores que dieron pie a una reforma constitucional y ley secundaria en materia de telecomunicaciones en la presente década y se desarrollan los elementos fundamentales de dichas reformas y su impacto en el corto plazo.

### **4.1. Contexto político de las transformaciones**

Para 2012 la disputa por el uso del espectro radioeléctrico entre los dos gigantes monopólicos de las telecomunicaciones en México era claramente manifiesta: uno Televisa, el de la radiodifusión; otro, el Grupo Carso –Telmex-Telcel–, el de las telecomunicaciones.

En ese año la COFETEL solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE– un diagnóstico sobre estado del sistema de telecomunicaciones de México. El mismo resulta revelador respecto de los desequilibrios de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones en el país:

La falta de competencia en México ha conducido a un mercado de telecomunicaciones ineficiente. Este sector está caracterizado por altos precios, entre los más altos de los países de la OCDE, y falta de competencia, resultando en una pobre tasa de penetración de mercado y bajo desarrollo de infraestructura (...) Todos los segmentos del mercado poseen una firma dominante, con una brecha muy amplia de participación de mercado respecto a los más cercanos competidores. El regulador del sector –COFETEL– carece de suficiente poder de ejecución y autonomía para desempeñar su rol. Una falta de división clara entre la formulación de políticas y las funciones regulatorias, en adición a procedimientos inter-agencia inconsistentes, ha multiplicado la oportunidad de desafíos legales y ha creado confusión dentro de la industria. (pp. 11-12)

Para presentar algunas cifras sobre los niveles de concentración de los mercados en forma individualizada la OCDE reportó los siguientes datos (2012, pp. 20-25):

- En el mercado de la telefonía fija la concentración de mercado es extremadamente alta en beneficio de Telmex –América Móvil–, esta empresa controla el 80% del mercado. Los competidores menores de dicho mercado son: Axtel, Alestra y Maxcom.
- En el mercado de la telefonía celular, la misma empresa a través de Telcel (América Móvil), concentraba el 70% de los suscriptores de aparatos móviles. Los competidores menores de dicho mercado son: Telefónica (Movistar), Nextel y Iusacell.
- En el mercado de la televisión de paga (por cable o satelital) Televisa concentra un 45% del mercado y Megacable el 28%. Sin embargo en recientes años Televisa ha comprado otras operadoras del servicio como Cablemas, Cablevisión y TVI. En materia de televisión satelital Televisa presenta una clara dominancia del mercado a través de Sky, a pesar de que se ha presentado competencia por el surgimiento de Dish (Grupo MVS). El Grupo Televisa es por lejos el actor dominante en el mercado de la televisión de paga.
- El mercado de la banda ancha de Internet está dominado por los servicios de Bucle de Abonado Digital Asimétrico o ADLS por sus siglas en inglés que ofrece Telmex. Aunque en los últimos años los operadores de cable han aumentado su participación en el mercado vía servicios de *triple play*.

Otro punto de interés que resalta el documento de la OCDE es en relación las estructuras regulatorias. Según esta organización para 2012 existían conflictos competenciales entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes –SCT– y la COFETEL. La última es el cuerpo primario responsable de la radiodifusión según la Ley de 2006. Sin embargo, en materia de telecomunicaciones permanece como una agencia de opinión subordinada a la SCT en materia de concesiones, revocación, renovación y modificación de términos y condiciones de licencias y permisos (p. 45). Este aspecto en particular generó la intervención de la

Corte Suprema de Justicia a través del conflicto competencial 69/2012 a cargo de la Ministra Margarita Luna Ramos – 9 de mayo de 2012– a raíz de un amparo en revisión.

Otra cuestión que remarca el informe de la OCDE es que el estatus de la COFETEL en 2012 era el de un organismo desconcentrado, dependiente directamente de la SCT. No poseía un presupuesto propio ni autonomía (p. 45). La superposición de funciones entre ambas instancias generó un esquema denominado de “doble ventanilla”. Por un lado, este fenómeno retrasa el proceso de toma de decisión y, por otro, debilita las decisiones generando múltiples chances de potencial desafío por parte de los concesionarios a través de amparos judiciales en contra de los numerosos pasos que implican los procedimientos (p. 47). Las causas de tales amparos han girado en torno a tarifas de interconexión, uso adicional de los canales de radiodifusión, atribuciones de los órganos, etc.

Al mismo tiempo que la OCDE liberó este informe se dieron en México elecciones presidenciales. Sin bien queda claro en el diagnóstico ofrecido por el organismo internacional la necesidad de realizar una reforma profunda en materia de telecomunicaciones, había dudas respecto a la voluntad política del nuevo gobierno de Peña Nieto de introducir cambios a la regulación en la materia dados los supuestos nexos entre el nuevo presidente y Televisa.

Estas especulaciones fueron constantes durante todo el período de la campaña presidencial. Para dar evidencias del ambiente de cuestionamientos a la relación entre el equipo de campaña de Peña Nieto y Televisa se toma como referencia la cobertura de prensa internacional. En junio de 2012, el diario británico The Guardian presentó una serie de reportajes en los que señaló que Televisa habría firmado una serie de contratos con el entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional –PRI– para apoyar su campaña y promover su imagen en sus noticieros y shows principales (The Guardian, 26 de junio de 2012). Esta supuesta alianza entre el nuevo presidente y la empresa de medios limitaría las posibilidades de alcanzar la reforma en telecomunicaciones.

Sin embargo, con el inicio del nuevo gobierno, se estableció un pacto político de gobernabilidad nacional con los principales partidos políticos denominado Pacto por

México. Este pacto fue un acuerdo legislativo entre los tres partidos más grandes, PRI, PAN y PRD para aprobar reformas estructurales.

Estas reformas presentadas como eficiencia del presidente Enrique Peña Nieto, fueron el resultado de la cooperación entre PRI, PAN y PRD (Morales Garza y Navarrete Vela, 2013, p. 14). Las opiniones en torno a las razones por las cuales los partidos de la oposición aceptaron el Pacto son de diferente tipo. Aziz Nassif y Shabot abundan en que el costo político de quedar fuera era más alto que el costo de integrarse al Pacto (p. 15). Valdés Ugalde piensa que las razones del ingreso al Pacto están asociadas con la convergencia en torno a algunas de las reformas propuestas (p.15). Córdova señala que el Pacto es asimétrico y favorece más al presidente de la República y a su partido (p. 17).

En este contexto se anunció un paquete de ocho reformas estructurales estratégicas para contar con un marco general de transformación del país. Entre ellas se incluyó la reforma en materia de telecomunicaciones.

Para Romo-Gil la presentación de esta iniciativa fue sorpresiva. “(...) La sorpresa no fue sólo la presentación de la iniciativa sino que haya sido avalada por todos los partidos y saludada con beneplácito por los poderosos concesionarios” (2013, p 161).

#### **4.2. La Reforma constitucional en materia de Telecomunicaciones**

Esteinou (2013) realiza un resumen detallado del proceso de aprobación de la Reforma de Telecomunicaciones en el legislativo que se presenta a continuación (pp. 11-12):

- El 19 de marzo del 2013 se envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y de radiodifusión, con apoyo de casi la totalidad de la clase política nacional.
- Dos días después fue aprobada en la Cámara de Diputados por el Partido Revolucionario Institucional –PRI–, Partido Acción Nacional –PAN–, Partido de la Revolución Democrática –PRD–, Partido Verde Ecologista de México –PVEM– y Nueva Alianza –PANAL–, con 414 votos a favor, 50 en contra, 8 abstenciones y 92 reservas al dictamen original enviado por el Poder Ejecutivo Federal, en una sesión que duró más de diez horas en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

- El 2 de abril del 2013 fue enviada al Senado de la República para su dictaminación por la Comisión de Puntos Constitucionales, Comisión de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, y Comisión de Estudios Legislativos, y dos más sólo para emitir su opinión: la Comisión de Gobernación y la Comisión de Justicia; y su votación respectiva en el pleno de la Cámara Alta. La propuesta fue analizada por dichas comisiones del Senado de la República a través del “Programa para el estudio y dictamen de la minuta en materia de telecomunicaciones”, y enriquecida sustancialmente mediante cinco Consultas Públicas que se efectuaron el 10, 11 y 12 de abril del 2013, en las que participaron diversos sectores académicos, investigadores, la sociedad civil, organismos internacionales, indígenas, servidores públicos, especialistas y expertos en materia de telecomunicaciones y de competencia económica, quienes manifestaron sus opiniones, comentarios, críticas y propuestas vinculados con el tema.
- El 18 de abril de 2013 fue aprobada en lo general y en lo particular en la Cámara Alta con 18 cambios que no alteraron el contenido inicial del proyecto. El 19 de abril de 2013 fue votada con el método de *fast track* en el pleno del Senado, con 118 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones, sin atender las 24 reservas que le habían señalado diversos legisladores a la misma.
- El 19 de abril de 2013 se devolvió a la Cámara de Diputados para su revisión y en ésta se modificó el Artículo 28 –esta cuestión se discutirá en el análisis de la legislación—. El 26 de abril de 2013 fue devuelta a la Cámara de Senadores con dichos cambios para su aprobación final.
- El 29 de abril de 2013 fue revisada y dictaminada la versión modificada por las Comisiones Unidas de la Cámara Alta. El 30 de abril de 2013 fue aprobada por el pleno del Senado de la República con 108 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. Así, concluyó el proceso legislativo federal en el Congreso de la Unión.

- El 1 de marzo de 2013 la propuesta fue enviada a todos los congresos de los estados, con el fin de obtener el respaldo de por lo menos 18 de ellos para alcanzar el rango de reforma constitucional e incorporarse al texto de la Constitución Política Mexicana.
- El 10 de junio del 2013 el presidente Peña Nieto firmó el decreto para promulgar la Reforma constitucional en radiodifusión y competencia económica. A partir de allí se inició un nuevo proceso legislativo para que en los siguientes 180 días se elaboraran las diversas leyes secundarias, la formación del órgano regulador IFT y el nombramiento de los siete comisionados.

Según la exposición de motivos, la reforma proclama como aspectos principales que: “Las telecomunicaciones serán consideradas como servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad” (Dictamen del Senado, 2013). Al mismo tiempo:

La radiodifusión será considerada un servicio público de interés general, por lo que el Estado deberá garantizar que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Dictamen del Senado, 2013).

Este documento también manifiesta un claro interés en contrarrestar los efectos de la concentración monopólica que se manifiestan tanto en el mercado de las telecomunicaciones como en el de la radiodifusión de manera separada. A continuación se documenta esta inquietud (Dictamen del Senado, 2013):

La falta de competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la economía mexicana y que inciden de manera negativa en el bienestar de su población. En ese sentido, en nuestro país el sector de las telecomunicaciones, se ha caracterizado por tener altos precios, generando con



ello un bajo porcentaje de penetración de los servicios y un pobre desarrollo de la infraestructura necesaria para prestarlos, generando un amplio rezago en esta materia.

Ahora bien, es importante realizar un análisis detallado de la extensa reforma constitucional. Para tal fin se describirán los artículos más destacados. La reforma incluye modificaciones a los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Nacional.

Se pueden documentar como cambios esenciales los siguientes (Smith, 2013):

- Artículo 6:
  - Toda persona tiene libre acceso a la información plural y oportuna (...)
  - El Estado garantiza el derecho de acceso a las tecnologías de la información y los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha (...).
  - La radiodifusión y las telecomunicaciones son servicio público de interés general –retomado de la resolución de la Corte–.
  - Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística –derivado del fenómeno de publicidad encubierta que se generó como efecto no deseado de la Reforma Electoral de 2007–.
  - IFT: organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión.
- Artículo 7:
  - Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.
- Artículo 27:
  - IFT asigna las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones –esto implicaría la abolición del fenómeno de “doble ventanilla”–.
- Artículo 28:

- La Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo (...) tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios (...).
- El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo (...). Tendrá a su cargo la regulación (...) del espectro radioeléctrico. Será también la autoridad en materia de competencia para el sector, regulará de forma asimétrica a los participantes del mercado poniendo límites a la concentración de frecuencias y la propiedad cruzada y ordenará desincorporación de activos.
- Las normas y actos de IFT podrán ser impugnados únicamente mediante juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en el caso en que CFC imponga multas (...). “Las resoluciones” se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio.
- Se fijan los requisitos para la composición de los nuevos órganos y su composición.

A su vez los transitorios son clave para la posterior reglamentación de la legislación en materia de telecomunicaciones:

- Tercero. VIII. El Congreso adecuará el marco jurídico para determinar “los criterios conforme a los que IFT otorgará autorizaciones para acceso a multiprogramación”.
- Cuarto. Las concesiones serán únicas para todo tipo de servicios, con limitaciones para el agente económico preponderante mediante autorización de IFT.
- Quinto. Se permitirá inversión extranjera directa hasta el 100% en telecomunicaciones y 49% para radiodifusión con regla de reciprocidad en el país de origen y la transición digital terrestre –apagón analógico– para diciembre de 2015.
- Octavo. I:
  - Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la

retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde *–must offer–*.

- Los concesionarios que presten servicios de televisión restringida están obligados a retransmitir la señal de la televisión radiodifundida, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde *–must carrier–*.
  - Los concesionarios que hayan sido declarados agentes económicos preponderantes no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o retransmisión gratuita.
- Octavo. II:
    - Convocatoria en un plazo no mayor de 180 días a la constitución del IFT para licitar por lo menos dos nuevas cadenas de televisión con cobertura nacional.
  - Octavo. III:
    - Define agente económico preponderante como: aquel que cuente con una participación nacional directa o indirecta mayor al 50% medido por número de usuarios, suscriptores, audiencia, tráfico de redes o capacidad utilizada de las mismas.
  - Decimosegundo: establece Tribunales Colegiado de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en la materia.

#### **4.3. Efectos de la Reforma constitucional de 2013**

El compromiso expresado en la reforma establecía que en un lapso de ciento ochenta días posteriores a la promulgación de la reforma constitucional deberían estar promulgadas las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y conformado el nuevo órgano

regulador, el IFT. Lo segundo sucedió conforme a calendario, lo primero se pospuso unos meses.

El 10 de septiembre de 2013, entre cuestionamientos al perfil de los candidatos y al procedimiento para la discusión, el pleno del Senado ratificó a los siete comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones –IFT– y seis de los siete integrantes de la nueva Comisión Federal de Competencia Económica –CFCE– (El Norte, 2013, 11 de septiembre).

Independientemente de los cuestionamientos vinculados al nuevo órgano regulatorio en materia de telecomunicaciones es interesante analizar las decisiones que el órgano descentralizado tomó en sus primeros meses de existencia. Por un lado, las mismas fueron establecidas por mandato expreso de la Constitución, pero al mismo tiempo se dieron sin el respaldo de una ley reglamentaria.

El IFT publicó en su página de Internet el Registro Público de Concesiones de Radiodifusión y Telecomunicaciones, un fenómeno inédito de transparencia de la información en la historia del sistema de radiodifusión de México. En este se puede consultar información sobre las fechas de otorgamiento y la vigencia de los títulos de concesión, las coberturas y los servicios que prestan o datos técnicos como las bandas de frecuencia o satélites que utilizan los operadores de telecomunicaciones. También se publica información relevante de los operadores de radio y televisión abierta (IFT, 2013).

En materia de telecomunicaciones IFT definió como preponderantes en materia de telecomunicaciones a las empresas que forman parte de América Móvil (IFT, 2014). “El agente económico preponderante deberá prestar a los concesionarios solicitantes, los servicios de desagregación consistentes en el servicio de desagregación total del bucle y sub-bucle local, el servicio de desagregación compartida del bucle y sub-bucle local, el servicio de acceso indirecto al bucle local, servicio de reventa de línea, así como el servicio de colocación para desagregación y los servicios auxiliares” (IFT, 2014).

En materia de actores preponderantes de radiodifusión de televisión abierta definió a Televisa y a sus repetidoras en todo el país (IFT, 2014). También se estableció a Televisa como agente con poder sustancial en el mercado de la televisión por cable. Según el

dictamen del IFT: “El grupo de interés económico GTV (Grupo Televisa) tiene poder sustancial en 2 mil 124 mercados relevantes toda vez que cuenta con la mayor participación en dichos mercados y controla contenidos que resultan relevantes de incluir en la oferta comercial de sus rivales”. Adicionalmente cuenta con una ventaja competitiva frente a sus competidores para obtener contenidos que no produce y tiene plataformas de cable y satélite para abarcar un mayor número de consumidores con distintos perfiles de ingresos (El Financiero, 2015).

Las empresas Grupo Financiero Inbursa, Grupo Carso, ambas de Carlos Slim, y Televisa, de Emilio Azcárraga, interpusieron un juicio de amparo contra la resolución de preponderancia en telecomunicaciones y radiodifusión –televisión abierta–. En el caso de las empresas de Carlos Slim, Inbursa y Carso, señalaron que no cuentan con el requisito esencial para ser consideradas como preponderantes en telecomunicaciones. Las razones del amparo de Televisa no se hicieron públicas (CNNExpansión, 2014, 31 de marzo). En ambos casos los juicios fueron considerados como no procedentes en primeras instancias. Televisa interpuso una queja en la Corte Suprema que el tribunal de última instancia desestimó.

Para el caso de Televisa la resolución en contra de la juez de distrito permite vislumbrar los argumentos presentados: inclusión del servicio de televisión y no de radio, separación de la emisión de declaratoria de preponderancia y medidas derivadas de ello, la modalidad de grupo de interés económico para el establecimiento de niveles de audiencia de canales de televisión abierta, la integración del proceso dentro de la estructura administrativa del IFT (El Universal, 2014, 18 de septiembre).

Para el caso de América Móvil, la decisión posterior a la promulgación de las leyes secundarias fue la desincorporación y venta de activos con el objetivo de dejar de ser preponderantes en el sector de las telecomunicaciones y transitar a la convergencia digital (El Universal, 2014, 9 de julio). Sin embargo, a un año de esta declaratoria la empresa no ha tomado medidas concretas para efectivizar la venta de activos por lo que se supone que la decisión ha cambiado.

Otra medida importante tomada por el IFT en 2014, establecida por la reforma Constitucional, fue la decisión de bajar las tarifas de interconexión para servicios de telecomunicaciones. El órgano rebajó en 34 por ciento las tarifas de interconexión que cobra Telcel y entre 11 y 18 por ciento las de Telmex (El Norte, 2014, 1 de abril).

Sin embargo, en septiembre de 2015, el Instituto se terminó desdiciendo de su declaratoria de dominancia de Televisa en el mercado de televisión restringida por votación no unánime. En el documento establece que:

“Para declarar la existencia de poder sustancial se debe determinar, entre otros elementos, si un Agente Económico puede fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismo, sin que sus competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder. Es decir, la alta participación de un agente económico en un mercado no necesariamente implica la existencia de poder sustancial” (IFT, 2015b)

Según el reporte, la participación agregada de las empresas que actualmente forman parte de GTV –Televisa– decreció de 64.1 a 62.2%; en la plataforma de cable bajó de 54.0 a 51.7% y en la plataforma satelital de 73.0 a 70.8% (IFT, 2015b).

Esto se puede interpretar como un triunfo para Televisa que, según la prensa, buscó impedir las medidas de dominancia que limiten su venta de publicidad en paquete y compra de contenidos (El Norte, 2015, 20 de septiembre).

#### **4.4. El proceso de la reforma secundaria o la Ley Telecom**

El 24 de marzo de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado la iniciativa de ley para regular el espectro radioeléctrico y los recursos orbitales, las redes de telecomunicaciones, los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, la convergencia y la competencia entre éstos y los derechos de los usuarios y las audiencias (El Norte, 2014, 25 de marzo).

La discusión del proyecto fue cuestionada por algunos sectores de los partidos de oposición, que acompañaron al gobierno en la Reforma Constitucional de 2013, porque

consideraban la iniciativa como regresiva. En rechazo a la propuesta se constituyó lo que dio en llamarse Frente por la Comunicación Democrática, un colectivo formado por integrantes de la clase política opositora y organizaciones sociales. En líneas generales sus objeciones eran las siguientes: “[La iniciativa] deja intacto al duopolio televisivo, privilegia a los concesionarios y no a las audiencias, debilita a los medios públicos, indígenas y comunitarios, lo mismo que a los productores independientes, aumenta las facultades de la Secretaría de Gobernación sobre el sector de la radiodifusión a costa del Instituto Federal de Telecomunicaciones como órgano autónomo y sienta las bases para la violación de derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de información, el derecho a la privacidad a través de la legalización de la censura y el control de las ideas” (Manifiesto a la nación frente por la comunicación democrática, 2014).

Las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; Radio y Televisión y Cinematografía (RTC) y Estudios Legislativos del Senado se instalaron en sesión permanente para iniciar el análisis y discusión de la iniciativa presidencial el 31 de marzo de 2014 y abrieron un foro de discusión para especialistas, académicos, concesionarios, permisionarios y representantes de radiodifusión y telecomunicaciones (Gaceta del Senado, 2014, 31 de marzo).

Se planeó dictaminar la minuta a fines del mes de abril para llevarla al pleno en esas mismas fechas pero las negociaciones se volvieron muy complejas con algunos puntos de la iniciativa presidencial que se comentaron previamente.

El proyecto de dictamen se tuvo que posponer para el período extraordinario. Las sesiones en este nuevo período de negociación comenzaron el 2 de julio y rápidamente se dictaminó la minuta.

El Pleno del Senado aprobó la reforma secundaria en materia de telecomunicaciones por 80 votos a favor y 37 en contra el 4 de julio de 2014. Los votos a favor fueron de todos los legisladores del PRI, del PVEM y de Nueva Alianza, una mayoría del PAN y uno del PT. En contra se pronunciaron algunos Senadores del PAN y del PT, así como todo el PRD (El Norte, 2014, 5 de julio).

El 8 de julio de 2014 los Diputados aprobaron en lo general la legislación secundaria en telecomunicaciones sin hacer modificaciones a la propuesta del Senado. Votaron a favor de la ley 340 legisladores y 129 en contra (El Norte, 2014, 9 de julio). Los diputados del PRI, Verde, Panal y la mayoría del PAN avalaron el dictamen. Por parte de la izquierda, la bancada del PRD votó en bloque en contra del proyecto, también se opusieron los legisladores del PT y de Movimiento Ciudadano (El Universal, 2014, 9 de julio). La ley fue promulgada por el ejecutivo el 14 de julio del mismo año. Hasta el momento de esta publicación no procedieron recursos de inconstitucionalidad respecto de la misma.

#### **4.5. El contenido de las leyes secundarias de 2014**

La reforma que se va a analizar a continuación comprende la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; también se reformaron, adicionaron y derogaron la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México y diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión para otras legislaciones.

Dada la extensión y complejidad del documento se propone revisar las siguientes temáticas que se consideran medulares para el análisis de la legislación: naturaleza de las concesiones, medidas para agentes preponderantes y dominantes, multiprogramación, *must carrier*, *must offer*, interconexión, atribuciones de IFT y secretarías de estado, la cuestión de colaboración con la justicia, derechos de los usuarios y las audiencias y sistema de sanciones.

##### *4.5.1. La naturaleza de la concesión*

La ley inicia definiendo a las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos de interés general. Por tanto en todo momento el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico –Artículo 2–.

En cuanto al mecanismo de otorgamiento de concesiones se hace una distinción de acuerdo a los tipos de concesiones y fines, estableciendo cuales concesiones están sujetas a licitación pública y pago de contraprestación –comerciales y las privadas en ciertos



casos– y cuando se otorgan directamente sin contraprestación –sociales incluidas las comunitarias y las indígenas, públicas y comerciales, ésta última siempre que sean para los fines y funciones del Ejecutivo Federal– (Dictamen, 2014, p. 209).

En el caso de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, que son el objeto esencial de este trabajo, se otorgarán por el Instituto por un plazo de hasta veinte años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales –Artículo 75–, como en la reforma de 2006. La participación de la inversión extranjera en sociedades concesionarias ya había quedado establecida en la reforma constitucional al 49%, con regla de reciprocidad en el país de origen de los capitales extranjeros. Pero la nueva ley agrega que para que el Instituto autorice a un concesionario con capital extranjero la prestación de servicios de radiodifusión, se requerirá la opinión previa y favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras –Artículo 2–. Todos estos son complejos filtros para la presencia de operadores extranjeros en este mercado en particular (Martínez Ahrens, 2014).

También es importante retomar que las concesiones del espectro radioeléctrico para uso comercial o privado, se otorgarán únicamente a través de un procedimiento de licitación pública –Artículo 78– como se definió desde la reforma constitucional. En ningún caso el factor determinante será meramente económico –Artículo 79–.

Una innovación importante de esta nueva ley es el surgimiento de la concesión única y se requerirá para prestar “todo” –las comillas son de la autora – tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión –Artículo 66–. El Dictamen aclara que: “La concesión única es el acto administrativo del Instituto que habilita al particular para prestar los servicios mencionados, pero no confiere el derecho a explotar, usar o aprovechar espectro radioeléctrico o recursos orbitales”. En estos términos, la concesión única permitiría prestar servicios fijos mediante el despliegue de una red alámbrica cuya instalación también se habilita con la concesión y que en gran parte está sujeta a la regulación de la ley, pero si el particular tiene interés en prestar servicios móviles deberá obtener la concesión de espectro radioeléctrico o de recursos orbitales atendiendo a los mecanismos previstos en la ley (2014, p. 207).

La concesión única a que se refiere la ley sólo se otorgará a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana –Artículo 71– y la participación de la inversión extranjera en sociedades concesionarias se permitirá en los términos de la Constitución y la Ley de Inversión Extranjera. Se otorgará por el Instituto por un plazo de hasta treinta años y podrá ser prorrogada por plazos iguales –Artículo 72–. El noveno transitorio establece que los agentes económicos preponderantes deberán tramitar la autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones para transitar al modelo de concesión única.

*4.5.2. Los agentes preponderantes y con poder sustancial de mercado: medidas diferenciadas según sectores*

La ley considera como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones –Artículo 138– (Dictamen del Senado, 2014). En el caso de telecomunicaciones se utilizan los criterios de suscriptores y tráfico en redes, en tanto que para el caso de la radiodifusión se utilizan los criterios de audiencia y capacidad de las redes.

La ley considera como agentes con poder sustancial de mercado a aquellos que tienen poder suficiente para influir de manera determinante en un mercado o en la prestación de un servicio específico a través de la capacidad de fijar precios o restringir el abasto en algún mercado en términos de la Ley Federal de Competencia Económica (Dictamen del Senado, 2014, p 244). El poder sustancial de mercado está regulado en varios artículos del Capítulo III de la ley. En ellos se establece que es atribución del IFT la declaratoria de tal figura –Artículo 272– y es el mismo órgano quien impone obligaciones específicas a dichos agentes –Artículo 273– según el mercado o servicio de que se trate –Artículo 274–.

Cuadro 4.1. Comparación de los conceptos de preponderancia y dominancia

Preponderancia	Poder sustancial de mercado o dominancia
----------------	--

Se aplica por sector.	Se aplica por mercado/servicio.
Se determina en función del umbral de participación en el sector en su totalidad.	Se determina por capacidad del agente económico para influir en los mercados/sectores de manera no acorde con los principios de competencia y convergencia.
La participación debe ser nacional y medida por los servicios comprendidos en el sector correspondiente.	La dimensión de la participación puede ser nacional, local, regional, municipal o por localidad, dependiendo del mercado relevante, pero la característica del agente con poder sustancial se basa en su poder para fijar precios, tarifas o condiciones a los usuarios o competidores o su control sobre determinado insumo esencial, más que en su porcentaje de participación en forma aislada.

Fuente: Dictamen del Senado, 2014, p 244

Como se puede observar la ley, basada en la reforma constitucional de 2013, distingue dos tipos de figuras de concentración del mercado: la primera donde se supera el control del 50% del mercado y la segunda por debajo de este umbral.

Las diferencias del debate se centraron entonces en si la preponderancia aplica por sector, telecomunicaciones y radiodifusión, o por cada uno de los servicios que se prestan en ambos sectores. Según lo expresado por los legisladores en el Dictamen del Senado: “Si se llegara a interpretar que la preponderancia debería aplicarse por mercado, caeríamos en una situación en la cual la figura de poder sustancial perdería sentido, debido a que ésta precisamente se utiliza para imponer regulación asimétrica a aquellos que tienen poder suficiente para influir de manera determinante en un mercado o en la prestación de un servicio específico” (Dictamen del Senado, 2014, p.244).

El IFT, que emitió las declaratorias para determinar a los agentes económicos preponderantes en materia de telecomunicaciones previamente a la aprobación de la ley por falta de la misma al cumplirse el plazo fijado, interpretó a partir del texto constitucional que dicha declaratoria debe ser por sector.

El conflicto se manifiesta específicamente en el mercado de televisión de paga. En marzo de 2014, cuando Grupo Televisa fue declarado preponderante en el sector de radiodifusión –por tener más de 50 por ciento de penetración nacional–, analistas

criticaron que no se le hubiera determinado de igual modo en el mercado de televisión por suscripción (Reforma, 2014, 11 de septiembre).

Sin embargo, el argumento dado por el IFT para no declarar preponderante a Televisa en ese mercado es que este servicio corresponde al sector de telecomunicaciones y que, de acuerdo con la reforma constitucional, sólo podía declarar a un preponderante en cada sector, en telecomunicaciones fue América Móvil, y en radiodifusión fue Grupo Televisa.

Aprobada la nueva ley, en septiembre de 2014, el IFT inició una investigación para determinar a agentes con poder sustancial en el mercado de televisión de paga, en el que Televisa cuenta con casi 60 por ciento de participación nacional, de acuerdo con datos de Latin American Multichannel Advertising Council (Reforma, 2014, 11 de septiembre).

En relación a la cuestión de la preponderancia un tema importante a ser tratado en este apartado tiene que ver con las medidas aplicables a un agente económico declarado como tal, que son competencia del IFT. En lo que respecta al sector de radiodifusión el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante –Artículo 258–:

- En materia de trato equitativo con otros concesionarios:
  - deberá permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal –de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica, en forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, con la misma calidad de la señal, equivale a *must offer*–
  - permitir a nuevos concesionarios de radiodifusión el acceso y uso de su infraestructura pasiva, sobre bases no discriminatorias y sin sujetarlo a la adquisición de otros bienes y servicios
  - realizar una oferta pública de referencia a los concesionarios para la compartición de infraestructura pasiva
  - no restringir el acceso a la publicidad cuando ello implique el

desplazamiento de sus competidores o la afectación a la libre concurrencia o abstenerse de aplicar un trato discriminatorio respecto de los espacios publicitarios

- En relación con el órgano regulador:
  - informar al Instituto sobre la capacidad excedente de infraestructura pasiva para permitir acceso a nuevos concesionarios;
  - entregar la contabilidad separada de los concesionarios de radiodifusión
  - entregar al Instituto información de los sitios de transmisión, su ubicación y características técnicas
  - presentar anualmente al Instituto los planes de modernización de sus sitios de transmisión; autorización del Instituto para adquirir el control, administrar, establecer alianzas comerciales o tener participación accionaria directa o indirecta en otras empresas concesionarias de radiodifusión
  - publicar en su sitio de internet y entregar al instituto la información relativa a los diversos servicios de publicidad que ofrece en el servicio de televisión radiodifundida concesionada
- En relación a la participación en otras empresas de medios o telecomunicaciones:
  - abstenerse de participar de manera directa o indirecta en el capital social, administración o control del agente económico preponderante en telecomunicaciones
  - abstenerse de participar en sociedades que lleven a cabo la impresión de periódicos escritos de circulación diaria, ya sea local, regional o nacional, según lo determine el Instituto
  - no podrá participar por sí o a través de grupos relacionados en las licitaciones de concesiones únicas que sólo podrán solicitarse una vez que se encuentren en cumplimiento efectivo de las medidas de Octavo

Transitorio de la Reforma constitucional –se presume un error del numeral del transitorio del decreto que concuerda en su contenido con el transitorio noveno y no con el octavo–

- En relación a eventos exclusivos:
  - abstenerse de contratar en exclusiva derechos para radiodifundir eventos deportivos con altos niveles esperados de audiencia a nivel nacional
- En relación con los usuarios:
  - permitir que los usuarios utilicen cualquier equipo receptor que cumpla con las normas oficiales mexicanas

El artículo 259 establece las medidas aplicables a los agentes económicos preponderantes en materia de telecomunicaciones que se integran básicamente de los siguientes puntos:

- En materia de trato equitativo con otros concesionarios: Todos los servicios de interconexión e interoperabilidad serán obligatorios, abstenerse de establecer barreras técnicas o de cualquier naturaleza que impidan el establecimiento de infraestructura.
- En relación con el órgano regulador: someter anualmente a la aprobación las ofertas públicas de referencia para servicios, presentar para autorización las tarifas de los servicios al público y otros intermediarios, proporcionar información contable separada por servicio para evitar subsidios cruzados.
- En relación con los usuarios: no podrá ofrecer a sus usuarios condiciones comerciales, de calidad y precio, diferentes a aquellos que se originen en la red de un tercero y terminen en su red, o se originen en su red y terminen en la red de otro concesionario, permitir que los usuarios utilicen cualquier equipo terminal que cumpla con los estándares garantizando la no exclusividad, portabilidad e interoperabilidad, los servicios o bienes empaquetados podrán ser adquiridos por los usuarios o competidores de forma individual y desagregada.

La propiedad cruzada de medios es también un tema íntimamente vinculado a los fenómenos de concentración y dominancia. El mismo dictamen de la ley lo define del

siguiente modo: “cuando una misma persona es propietaria de un medio de comunicación (como ejemplo la radiodifusión) y al mismo tiempo participa en otro medio (por ejemplo: televisión y audio restringidos), o bien, que es propietaria de algún periódico en la misma zona de cobertura de alguno de los medios referidos antes” (Dictamen, 2014, p. 268). Esto genera no solamente una distorsión en el mercado sino también: “un riesgo de posible control sobre la información y la comunicación que se transmite a la población en detrimento de la pluralidad y la diversidad de ideas y opiniones que nos permitan informarnos y formarnos una opinión (p 268). El sentido de la legislación se orienta según el Dictamen a la necesidad de “regular la propiedad cruzada de medios cuando en un mismo mercado o zona de cobertura determinada un concesionario impida o limite el acceso a información plural” (p. 269).

Como se puede observar varias de las medidas de preponderancia están destinadas a evitar la propiedad cruzada como obligar a la contabilidad separada o las restricciones para la compra o participación en activos de otras empresas. El establecimiento de nuevas cadenas de televisión donde no pueden intervenir las empresas ya establecidas en el sector se orienta en el mismo sentido.

#### *4.5.3. De las nuevas condiciones técnicas: cuestiones de multiprogramación, must carrier, must offer e interconexión*

Se podría decir que la multiprogramación y la interconexión son dos cuestiones vitales que tecnológicamente van a producir los cambios más importantes en los mercados de la radiodifusión y las telecomunicaciones respectivamente.

La multiprogramación está asociada a la tecnología de Televisión Digital Terrestre (TDT) de la que se habló previamente en este documento. La TDT, según Romo, puede entenderse como un cambio del lenguaje por el cual se transmite el servicio de televisión, pasando del modelo analógico a otro de datos de código binario (2013, p. 23).

La TDT tiene varios beneficios, pero entre ellos se puede destacar el de la multiprogramación. El esquema digital permite la compresión del tamaño de las señales

de los canales y por ello pueden integrarse más opciones de programación y servicios digitales de telecomunicación inalámbrica (Galperin, 2004, p. 21).

La nueva ley puede considerarse restrictiva en tanto que si bien faculta la multiprogramación no autoriza los servicios de audio e imagen restringidos a través de estas frecuencias –Artículo 158, inciso V–. Sin embargo la multiprogramación en sí misma ya es un avance para la oportunidad de tener una pluralidad de contenidos ofreciendo más canales o aumentando la calidad de la definición de imagen y sonido.

La ley otorga al Instituto la facultad de autorizar la multiprogramación, y se establecen los términos bajo los cuales los concesionarios de televisión radiodifundida podrán tener acceso a ésta –Artículo 158–. Los concesionarios determinarán el número de canales de multiprogramación que transmitirán pero, en todo caso, cuando menos uno de ellos transmitirá con los niveles de calidad técnica que el Instituto señale –alta definición–. Tratándose de concesionarios que pertenezcan a un agente económico declarado como preponderante o con poder sustancial, el Instituto no les autorizará la transmisión de un número de canales superior al cincuenta por ciento del total de los canales de televisión abierta, incluidos los de multiprogramación, autorizados a otros concesionarios que se radiodifunden en la región de cobertura.

Otras incorporaciones tecnológicas que venían definidas desde la reforma constitucional eran los temas de *must carrier* y *must offer*. Quedaron establecidos de la siguiente forma en la legislación secundaria:

- *Must carrier* –Artículo 158–: Los concesionarios que presten el servicio de televisión o audio restringidos deberán retransmitir de manera gratuita todas las señales radiodifundidas multiprogramadas de forma íntegra, simultánea y sin modificaciones, incluyendo la publicidad y con la misma calidad de la señal que se radiodifunde. Cuando el concesionario de televisión restringida no cuente con capacidad para retransmitir todas las señales el Instituto indicará cuál de las señales radiodifundidas será objeto de retransmisión. En el caso de las señales de agentes preponderantes deberá retransmitirse las de mayor audiencia.



- *Must offer*:

- Los concesionarios que presten servicios de televisión radiodifundida están obligados a permitir a los concesionarios de televisión restringida la retransmisión de su señal, de manera gratuita y no discriminatoria, dentro de la misma zona de cobertura geográfica –Artículo 164–.
- Los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial de mercado no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita; lo que en ningún caso se reflejará como costo adicional en los servicios contratados por los suscriptores y usuarios –Artículo 166–.

La cuestión del *must offer* era la más sensible en el caso de la historia de la televisión restringida de México dado que históricamente su inexistencia había generado en los consumidores falta de incentivos para contratar servicios que no incluyeran los canales de TV abierta de más *rating* en el país. Esto se daba por el hecho de que Televisa se reservaba el derecho de no ofrecer estos canales en dicha plataformas para empresas competidoras, asegurándose la dominancia en este mercado.

Finalmente, sin bien el tema de telecomunicaciones no es el objeto fundamental de este trabajo, debe mencionarse que las transformaciones más importantes en materia tecnológica para este sector están relacionadas a la interconexión. En el dictamen de la ley se define a la interconexión como “el elemento esencial para que los usuarios de una red se puedan comunicar con los usuarios de otra red. En esta medida dicho servicio es de orden público e interés social, ya que asegura que todas las llamadas lleguen a su destino, y que los usuarios puedan acceder a los servicios de las otras redes” (2014, p. 248).

Según los legisladores, la interconexión es la principal barrera a la entrada que manejan los operadores más grandes, ya sea encareciendo el servicio, retardando la provisión de este, limitando la capacidad para que los competidores puedan cursar un tráfico

creciente o bien, proveyendo una mala o deficiente calidad (2014, p. 248). Las tarifas de interconexión excesivamente altas y que no reflejan las condiciones de mercado implican *de facto* aceptar grados de distorsión en las condiciones de competencia efectiva.

Es por esto que la esencia de la regulación en la materia establece en la nueva ley la regulación asimétrica de la interconexión estableciendo la obligatoriedad de estos acuerdos para los agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o a los agentes económicos con poder sustancial –Artículo 119– y la regulación por parte del IFT de los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante –Artículo 120–.

#### *4.5.4. Las atribuciones del IFT y las Secretarías de Estado*

Para empezar a desmenuzar este tema es importante volver a mencionar que el artículo 28 de la Constitución, recientemente modificado, define al IFT como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. La misma proposición se recoge en el artículo 7 de la nueva ley.

Este nuevo órgano quedó fuertemente empoderado con la nueva legislación ya que es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones y en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos. Por tanto le corresponde: la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones.

El Dictamen de ley hace un análisis muy profuso sobre las atribuciones que le corresponden al IFT y las secretarías de Estado en materia de regulación de radiodifusión y telecomunicaciones. Este tema es altamente sensible al menos por dos razones fundamentales.

En primer lugar porque una de las situaciones que ameritaba una reforma era la falta de definición clara respecto de las atribuciones que le correspondían a la SCT y a la extinta COFETEL. Esta superposición de atribuciones había generado una situación de inmovilismo en el mercado derivado de procesos de amparo judicial que las empresas aprovechaban ante la falta de claridad regulatoria. Este diagnóstico fue claramente identificado por el informe de la OCDE como “doble ventanilla”.

En segundo lugar porque en el proyecto de ley presidencial se definen facultades importantes para la SCT y SEGOB. Para la primera en un esquema de opinión técnica no vinculante sobre la asignación y operación de concesiones –que pudiera presuponerse que se asemeja al modelo de doble ventanilla– y para la segunda en materia de contenidos.

En el tema de opinión vinculante de la SCT los legisladores, a través de sus argumentos en el Dictamen, estiman que no existe inconstitucionalidad por el hecho de que la SCT opine ya que la Constitución le impone al IFT la obligación de presentar sus decisiones al Ejecutivo y al Congreso de la Unión (Dictamen, 2014, p.186). Queda entonces en la ley la capacidad de la SCT de emitir opinión técnica no vinculante al Instituto, en un plazo no mayor a treinta días naturales sobre el otorgamiento, la prórroga, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión –Artículo 9–.

No obstante se plantean algunas restricciones en esta materia producto de la negociación para la aprobación de la ley (Dictamen, 2014, p. 187):

- Se ajusta la facultad que le confería a la SCT para establecer un comité para promover el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y a los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, a fin de que estas actividades se hagan de manera coordinada con el Instituto.
- Se elimina la facultad de la SCT de formular al Instituto recomendaciones a su programa de trabajo y a su informe trimestral de actividades.

- Se ajusta la participación de la SCT en relación al programa nacional de espectro radioeléctrico, a fin de que le corresponda incluirlo en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos.
- Para la imposición de obligaciones de cobertura universal, el Instituto únicamente, considerará las propuestas de la SCT, conforme a los planes y programas respectivos.
- Se sujeta la cesión de concesiones de uso público que se otorgará al Ejecutivo Federal a la autorización previa del Instituto.

En el tema de contenidos radiodifundidos el Dictamen expresa que:

la Constitución sólo le dotó al Instituto de la atribución de vigilar el cumplimiento de los tiempos máximos que la ley señale para la transmisión de mensajes comerciales y de supervisar que la programación y publicidad dirigida al público infantil así como la publicidad en materia de salud cumplan con la normativa correspondiente (...) Ante tal ausencia de atribución de facultades en materia de contenidos al Instituto, la mejor interpretación posible va dirigida hacia la permanencia de dichas facultades a cargo de SEGOB (2014, p. 178).

Por lo tanto corresponde a la SEGOB las siguientes atribuciones en materia de contenidos –Artículo 212–, incluyendo las más importantes:

- Ordenar y administrar la transmisión de los tiempos de Estado
- Ordenar y coordinar los encadenamientos de las emisoras de radio y televisión
- Ordenar la transmisión de los boletines de cualquier autoridad relacionados con la seguridad y defensa nacional, conservación del orden público o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier desastre natural
- Supervisar y monitorear la transmisión de los tiempos de Estado
- Autorizar y supervisar la del Himno Nacional y transmisión o promoción de concursos

Aclara el Dictamen en este sentido: “Resultaría cuestionable que con el pretexto de regular las telecomunicaciones o la radiodifusión, el Instituto se involucre en temas tan ajenos a sus finalidades primordiales como son la administración de los tiempos públicos a favor de la Administración Pública Federal; el uso del Himno Nacional; los concursos en que se ofrezcan premios, en transmisiones de contenido religioso, etc. Se trata de atribuciones propias del Poder Ejecutivo que se ejercen por conducto de las dependencias a su cargo, como es el caso de la SEGOB.” (Dictamen, 2014, p. 186)

También se puede mencionar el rol de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la cual se otorga previa opinión no vinculante en relación a todas las contraprestaciones derivadas de concesiones previstas en la ley con un plazo no mayor de treinta días naturales –Artículo 99–.

#### *4.5.5. El tema de la colaboración con la justicia*

Este tema no venía comprendido en la reforma constitucional de 2013 y se introdujo con la iniciativa de ley presidencial. Es la única cuestión que generó resistencia social a través de las redes sociales. Los legisladores reconocen su impacto negativo y en el contenido del proyecto se vislumbra la resistencia de concesionarios y el IFT ante esta medida (2014, pp. 270-271).

Por tanto, según el Dictamen, se retomaron las obligaciones que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente con anterioridad a la reforma. La norma quedó constituida de la siguiente forma:

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados (...) a prestar auxilio a las instituciones federales y locales de procuración de justicia y a las policías que en la investigación de los delitos actúan bajo la conducción y mando del ministerio público, así como a las instancias de seguridad nacional (...) –Artículo 189–. Esto implica conservar y entregar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que permitan identificar con precisión datos (...) –Artículo 190–.

#### *4.5.6. Derechos de las audiencias y los usuarios*

La ley cataloga como usuarios a todos los que obtienen prestaciones de servicios de telecomunicaciones y audiencias a los que reciben contenidos a través del servicio público de radiodifusión.

Los usuarios gozarán de los derechos previstos en esta Ley y en la Ley Federal de Protección al Consumidor –Artículo 191–. No se hace en este trabajo mayor análisis de la figura de usuario ya que predomina en el mismo un enfoque de radiodifusión.

En materia de audiencias, el Dictamen reconoce la importancia de un equilibrio entre los concesionarios de radiodifusión y televisión restringida. Es así que se determina como derecho de las audiencias –Artículo 251–: recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la Nación; recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta; que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; que se respeten los horarios de los programas y a que se avise con oportunidad los cambios a la misma; el ejercicio del derecho de; que se mantenga la misma calidad y niveles de audio y video durante la programación, incluidos los espacios publicitarios (2014, p. 235).

En relación a las audiencias los legisladores consideran que producto de los foros de discusión de la ley surgieron nuevos temas que se incluyeron en el contenido de la ley como hacer accesibles los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a personas con discapacidad. Esto implica: incorporar como derecho de las audiencias contar con servicios de subtítulo, doblaje al español o lengua de señas mexicana para dar accesibilidad a personas con debilidad auditiva en al menos uno de los programas noticiosos que se transmita. Dicha obligación será aplicable incluso cuando se trate de canales de televisión multiprogramados (p. 236).

El resguardo del cumplimiento de estas políticas se deposita en una defensoría de audiencia que puede ser del mismo concesionario, conjunta entre varios concesionarios

o a través de organismos de representación –Artículo 252–. El defensor responderá al radioescucha o televidente en un plazo máximo de veinte días hábiles y la rectificación, recomendación o propuesta de acción correctiva se difundirá en la página electrónica que el concesionario de radiodifusión publique para dichos efectos –Artículo 253–.

No indica la ley que los procedimientos realizados por dicha defensoría tengan carácter vinculante por lo que se supone que funcionarán limitadamente como recomendaciones.

#### *4.5.7. Sistema de sanciones y medios de impugnación*

La nueva ley propone un esquema de sanciones basado en porcentajes de ingresos de los infractores, a fin de homologarlo con el esquema de sanciones establecido en la Ley Federal de Competencia Económica. (2014, p. 277).

Adicionalmente, se establece un apartado, en el que se enlistan las causales que ameritan la revocación de la concesión –Artículo 295–: ya sea por reiteración de la conducta o que por su gravedad la misma debe operar de manera inmediata. Para la graduación del monto de la sanción, la autoridad debe atender: a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y, en su caso, a la reincidencia, en cuyo caso se podrá duplicar (p. 277).

Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley se sancionarán por el Instituto –Artículo 290–. Las que corresponden a materias de contenidos audiovisuales, se sancionarán por la Secretaría de Gobernación –Artículo 300–.

En relación a la impugnación de dichas decisiones, y como lo establecía previamente la reforma constitucional en la materia, los actos del Instituto podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión –Artículo 304–. Al mismo tiempo serán sustanciados por los jueces y tribunales especializados establecidos por el Consejo de la Judicatura Federal en materia de competencia, telecomunicaciones y radiodifusión –Artículo 306–.

#### *4.5.4. Particularidades de algunos transitorios de la ley*

Además del articulado de la ley cabe analizar algunos transitorios que tienen implicaciones en la distribución de los mercados de telecomunicaciones pues están redactados a la medida de las necesidades de agentes preponderantes en particular.

Resalta el 9no transitorio que parece diseñado para evitar las facultades del IFT en materia de concentración –su efecto directo es una autorización a Televisa para aumentar su participación en el mercado de TV restringida–:

En tanto exista un agente económico preponderante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, con el fin de promover la competencia y desarrollar competidores viables en el largo plazo, no requerirán de autorización del Instituto Federal de Telecomunicaciones las concentraciones que se realicen entre agentes económicos titulares de concesiones, ni las cesiones de concesión y los cambios de control que deriven de éstas, que reúnan los siguientes requisitos:

- a. Generen una reducción sectorial del Índice de Dominancia “ID”, siempre que el índice Hirschman-Herfindahl “IHH” no se incremente en más de doscientos puntos;
- b. Tengan como resultado que el agente económico cuente con un porcentaje de participación sectorial menor al veinte por ciento [o sea Televisa];
- c. Que en dicha concentración no participe el agente económico preponderante en el sector en el que se lleve a cabo la concentración [o sea Telmex-Telcel], y
- d. No tengan como efecto disminuir, dañar o impedir la libre competencia y concurrencia, en el sector que corresponda (2014, p. 586).

También llama la atención el 10mo transitorio que abre la puerta a al Grupo Telmex-Telcel a la televisión:

Los agentes económicos preponderantes y los concesionarios cuyos títulos de concesión contengan alguna prohibición o restricción expresa para prestar



servicios determinados [o sea la posibilidad de producir contenidos para Telmex-Telcel], previo al inicio del trámite para obtener la autorización para prestar servicios adicionales, acreditarán ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones y éste supervisará el cumplimiento efectivo de las obligaciones previstas (...). (2014, p. 587)

#### *4.5.9. Impresiones derivadas del análisis de la Ley de Telecomunicaciones*

La ley manifiesta dos elementos centrales: un claro sentido antimonopólico y el interés de solucionar los problemas de diseño institucional que el sector de telecomunicaciones arrastraba desde 1995.

Estas medidas para el sector de telecomunicaciones modifican claramente los incentivos de los actores regulados, no sólo por la caída de las tarifas a causa de la regulación asimétrica para el actor preponderante en el sector, sino también por la facilidad que se otorga al órgano regulador para otorgar licencias y la deshabilitación de la figura de suspensión de amparo. En contrasentido a la esencia de la legislación también abre la puerta a Televisa para aumentar su participación en el mercado de TV restringida y libera a Telmex-Telcel para ofrecer servicios de televisión en el mediano plazo.

Las medidas para el sector de radiodifusión, si bien son inéditas en la historia de la relación entre el sistema político y de medios mexicano, no apuntan claramente al corazón del mercado de los contenidos. Se obliga a permitir la difusión gratuita de su programación en televisión de paga, se quita la exclusividad de derechos para eventos deportivos y se abre la oportunidad de entrada a nuevos canales a través de TDT. Sin embargo no hay medidas coercitivas que aseguren la diversidad de contenidos, el derecho de réplica y la figura del ombudsman de los medios.

También queda claro que la iniciativa pretende recuperar la rectoría del Estado en materia regulatoria. En este trabajo se hizo referencia, desde la posición de diferentes autores, que la transición democrática en México a inicios del siglo XXI implicó un desdibujamiento de la regulación estatal, tomando los regulados la iniciativa en la materia. La definición de un órgano regulador fuertemente empoderado y el aseguramiento de las prerrogativas de

las secretarías de Estado, particularmente las de Comunicaciones y Transportes y Gobernación, dan evidencia del drástico cambio.

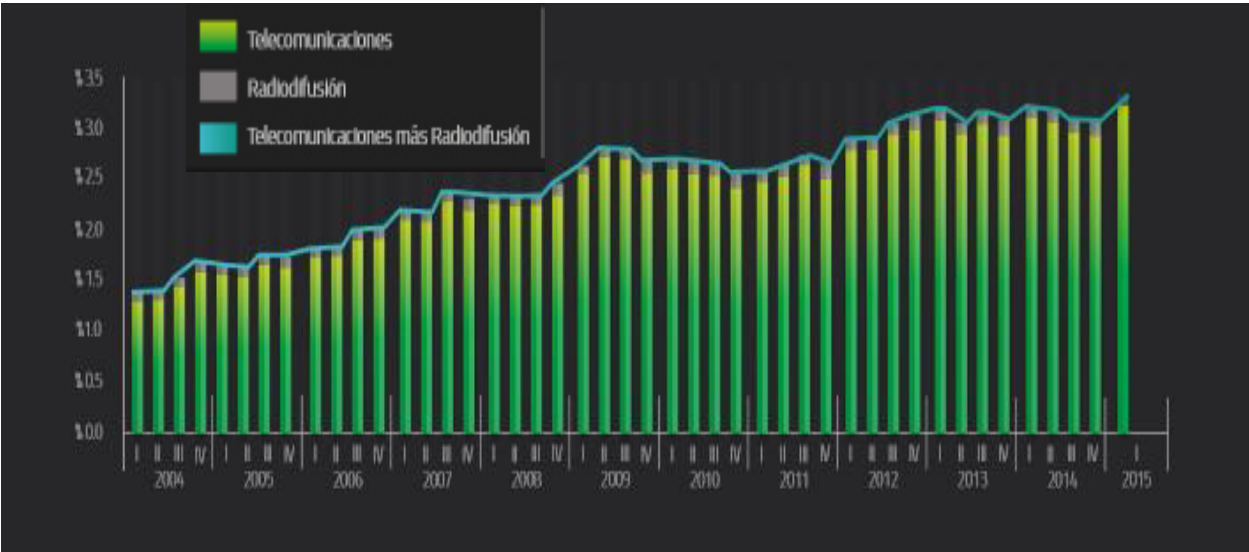
El Estado vuelve a ser un jugador clave en la administración de la política regulatoria en materia de telecomunicaciones y radiodifusión vía órganos reguladores y agencias gubernamentales.

**4.6. Efectos de la nueva ley en el corto plazo**

Después de un año de promulgada la Ley de Telecomunicaciones se han manifestado cambios interesantes en los diferentes mercados que involucra. A continuación se presenta una breve síntesis de los cambios acontecidos en el primer trimestre de 2015. Los mismos son reportados por el IFT en su Primer Informe Trimestral de 2015 (IFT, 2015).

En primer término se presenta un incremento generalizado del sector en el PBI.

Gráfica 4.1. Contribución de los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión al PIB (2014-I a 2015-I)



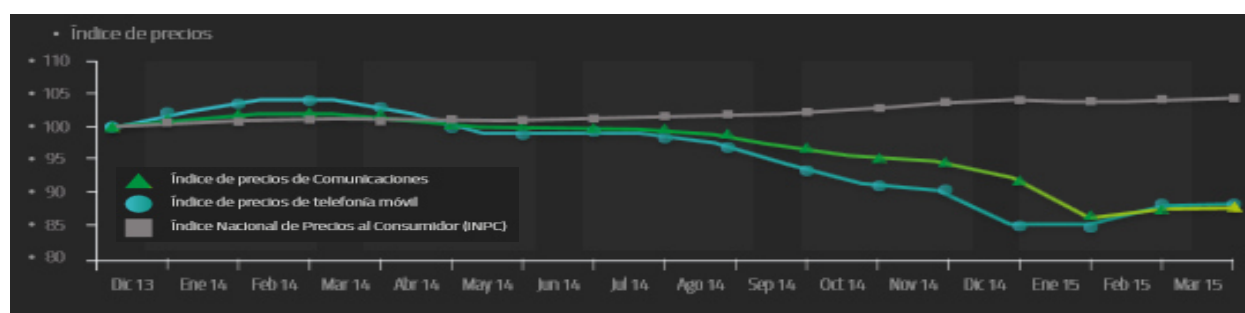
Fuente: IFT con datos del INEGI. Nota. Producto Interno Bruto a precios constantes de 2008.

Como se puede observar en la gráfica 4.1., a marzo de 2015, la participación de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión en el PIB se incrementó respecto a la observada en el mismo periodo de 2014, al pasar del 3.2% al 3.4%. Lo anterior se explica

principalmente por el crecimiento del PIB de ambos sectores durante el primer trimestre de 2015. La tasa de crecimiento anual (2014-I vs 2015-I) del PIB de radiodifusión se incrementó 7.7%, mientras que el PIB del sector de telecomunicaciones creció 6.5%. Ambos crecimientos destacan si se comparan con el crecimiento anual de la economía, el cual fue de 2.5% (IFT, 2015).

En segundo término se observa una disminución importante de los precios de comunicaciones y telefonía móvil.

Gráfica 4.2. INPC vs Índice de precios de comunicaciones y telefonía móvil

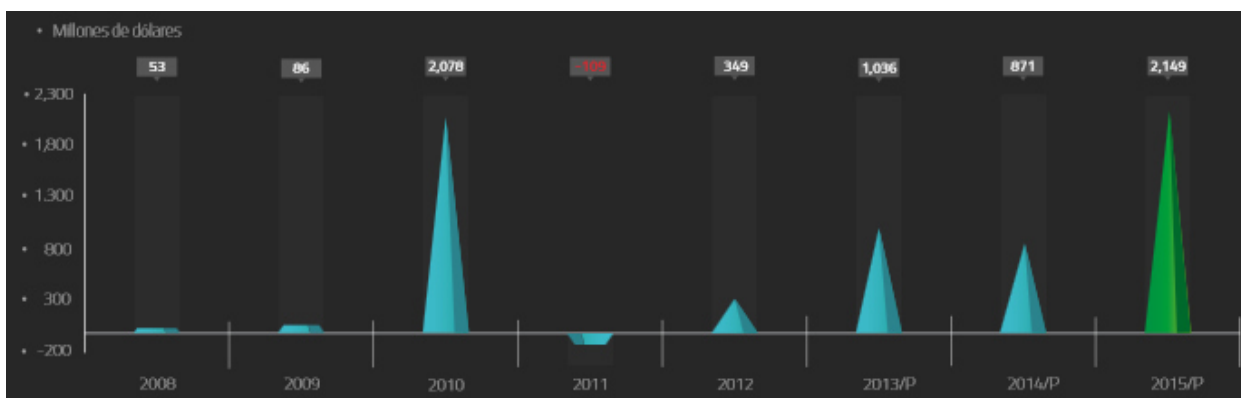


Fuente: IFT con datos del INEGI. Nota: Índice base diciembre de 2013 = 100

Respecto a los índices de precios de los servicios de telecomunicaciones, como se observa en la gráfica 4.2., el índice de precios de comunicaciones disminuye -14%, mientras que el índice de precios de telefonía móvil decrece -15.1% de marzo de 2014 a marzo de 2015; sin embargo, el índice de telefonía móvil aumentó de diciembre de 2014 a marzo de 2015 en 3.4%. Esto se da en contraposición al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que muestra una tendencia creciente con una tasa de cambio en el año de 3.1% (IFT, 2015). Hay que tener presente que por decisión de la ley a partir de enero de 2015 se eliminó el cobro de la tarifa de larga distancia para telefonía fija.

En tercer lugar se presenta un aumento importante de la inversión extranjera directa (IED) en 2015 por la compra de Iusacell y Nextel por parte de AT&T.

Gráfica 4.3. IED del sector de Telecomunicaciones (Primeros Trimestres de cada año)



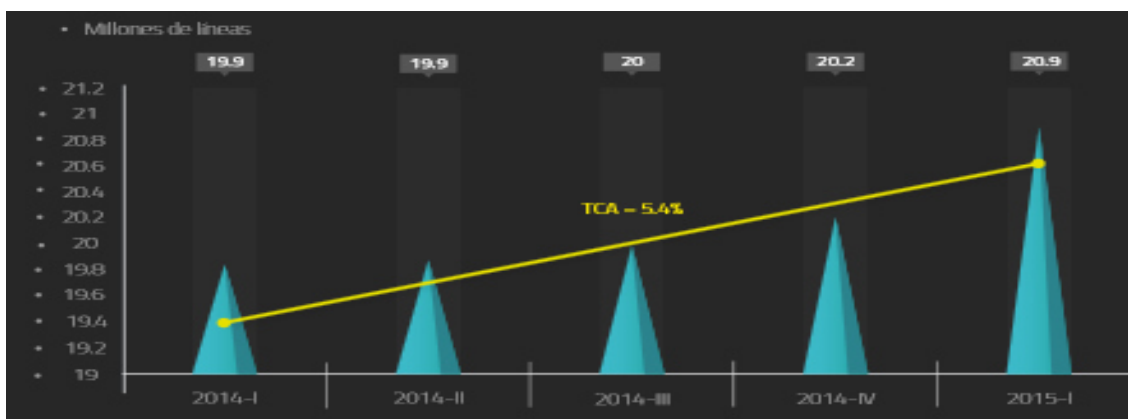
Fuente. IFT con datos de la Secretaría de Economía (2008 – 2015)

Como se observa en la gráfica 4.3. el impacto que tuvo dicha compra se observa en el volumen de la inversión extranjera directa (IED) reportada al primer trimestre de 2015 por la Secretaría de Economía (SE), la cual ascendió a 7,573 millones de dólares (IFT, 2015).

Pasando al análisis de los diferentes sectores se presentará datos de comportamiento agregado y niveles de concentración.

En el caso de la telefonía fija los resultados son los siguientes.

Gráfica 4.4. Líneas de telefonía fija



Fuente: IFT con datos proporcionados por los operadores (2014 – 2015)

Como se observa en la gráfica 4.4., el total de líneas de telefonía fija continuó su tendencia de crecimiento positiva durante el primer trimestre de 2015. De marzo de 2014

al mismo mes de 2015 se observó un incremento del 5.4% lo que equivale a 1.1 millones de líneas adicionales en un año.

Gráfica 4.5. Niveles de concentración para el mercado de líneas de telefonía fija



Fuente: IFT con datos proporcionados por los operadores (2014 – 2015)

Como comenta el informe del IFT y se puede observar en la gráfica 4.5. se observa una tendencia decreciente en el nivel de concentración. Al calcular el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>1</sup> se manifiesta una clara reducción al pasar el IHH de 4,731 puntos en marzo de 2014 a 4,346 puntos para el mismo mes de 2015.

Cabe señalar que la disminución del IHH durante todo el 2014 fue de 192 puntos, mientras que la reducción de este índice en un trimestre (2014-IV al 2015-I) fue de 193 puntos. La disminución del IHH en este servicio es un reflejo del estancamiento en el número de líneas de Telmex-Telnor y del crecimiento en las líneas de los demás operadores de telecomunicaciones fijas que han desarrollado estrategias comerciales con reducciones en los precios y mayores opciones en los servicios ofrecidos (IFT, 2015).

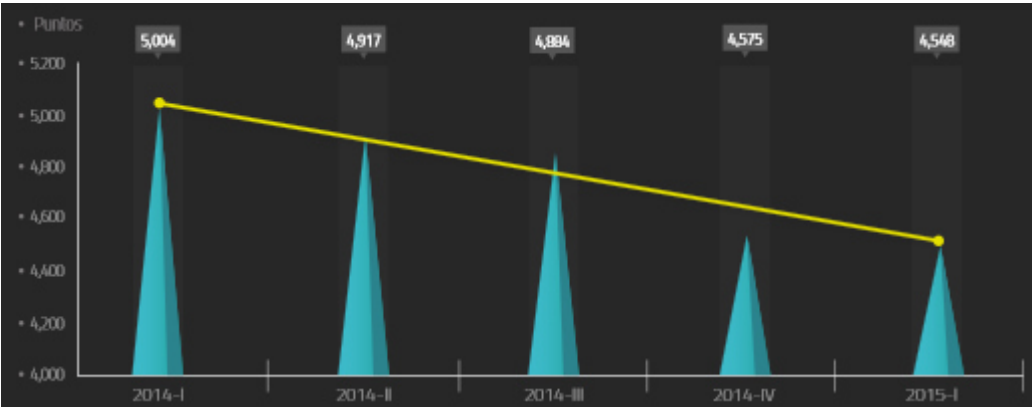
En el caso de la banda ancha fija de marzo de 2014 al mismo mes de 2015 la penetración de BAF aumentó de 41.5 a 41.9 suscripciones por cada 100 hogares. Así, las suscripciones de banda ancha fija incrementaron 2.2% en el año para contabilizar un total de 13.3 millones de suscripciones al cierre del primer trimestre de 2015, aproximadamente medio

<sup>1</sup> El Índice de Herfindahl o Índice de Herfindahl e Hirschman (IHH) es una medida empleada en economía que informa sobre la concentración económica de un mercado. El índice se calcula elevando al [cuadrado](#) la [cuota de mercado](#) que cada empresa posee y sumando esas cantidades. Los resultados van desde cerca de 0 ([competencia perfecta](#)) a 10.000 (control [monopólico](#)).

millón de suscripciones más que las reportadas el cuarto trimestre de 2014 (IFT, 2015). El IFT no suministra datos gráficos sobre estos resultados.

Respecto de los niveles de concentración para el mercado de banda ancha fija se presenta lo siguiente.

Gráfica 4.6. Niveles de concentración para el mercado de banda ancha fija

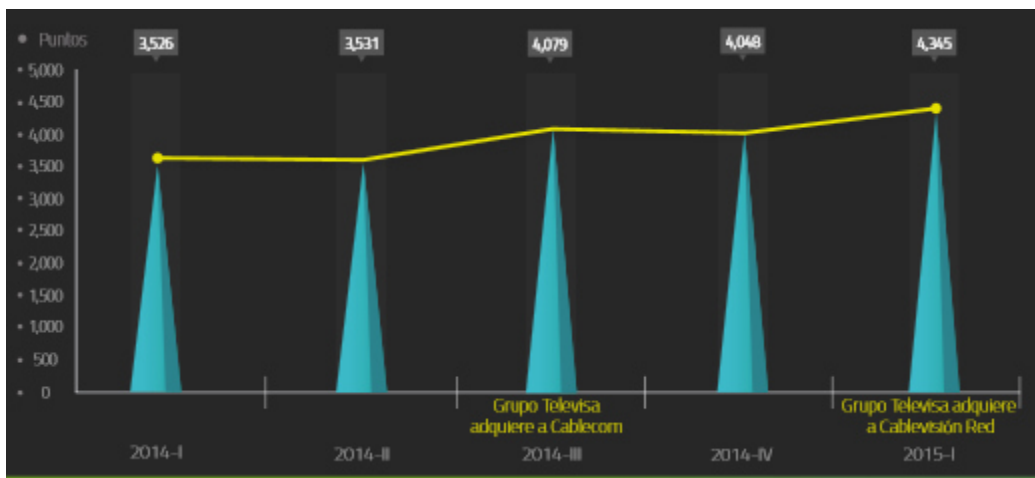


Fuente: IFT con datos proporcionados por los operadores (2014 – 2015)

Como se presenta en la gráfica 4.6. el IHH del mercado de banda ancha fija muestra una tendencia decreciente al disminuir de 5,004 puntos en el primer trimestre de 2014 a 4,548 puntos en el primer trimestre de 2015. Lo anterior refleja la pérdida de participación de Telmex-Telnor, el cual pasó de representar el 69% en marzo de 2014 al 63.8% en el mismo mes de 2015. Por otro lado, Grupo Televisa con la adquisición de Cablevisión Red durante el primer trimestre de 2015 incrementó su participación de 13.1% al cierre del primer trimestre de 2014 a 19.1% en el mismo periodo de 2015 (IFT, 2015)

El Informe del IFT no reporta el comportamiento agregado para el período 2014-2015 del mercado de televisión restringida pero si aporta datos sobre niveles de concentración.

Gráfica 4.7. Niveles de concentración para el mercado televisión restringida

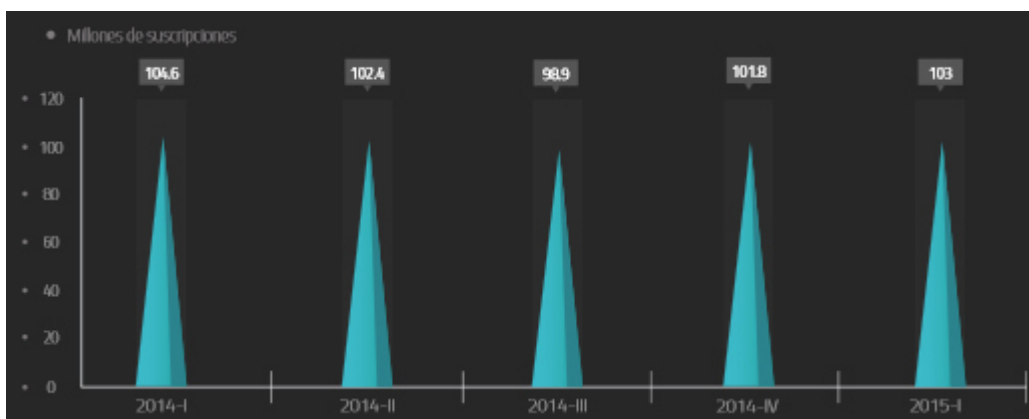


Fuente: IFT con datos proporcionados por los operadores (2014 – 2015)

Al calcular el IHH del mercado de TV restringida se observa un aumento sostenido de marzo de 2014 al mismo mes de 2015. Lo anterior se debe a las adquisiciones que ha realizado Grupo Televisa en dicho periodo. Por un lado, adquirió a Cablecom durante el tercer trimestre de 2014, lo que incrementó su participación de mercado de 55% a 59.9%. Después, en el primer trimestre de 2015 adquirió a Cablevisión Red lo que nuevamente aumentó su participación para terminar en 61.9% en el periodo reportado.

Los datos para el mercado de telefonía móvil son los siguientes.

Gráfica 4.8. Mercado de telefonía móvil

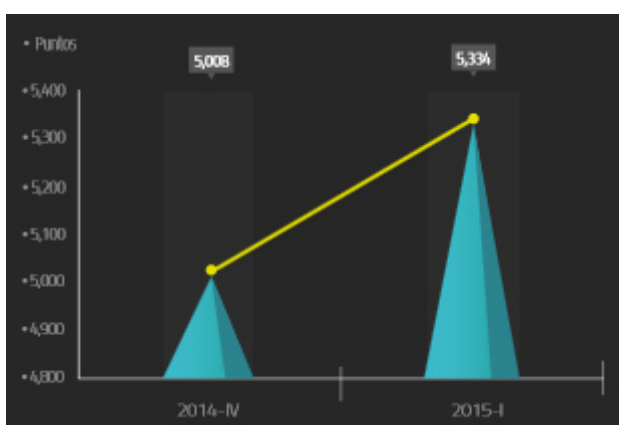


Fuente: IFT con datos proporcionados por los operadores (2014 -2015)

El comportamiento de este mercado, como se muestra en la gráfica 4.8. El total de suscripciones de telefonía móvil se situó al cierre del primer trimestre de 2015 en 103 millones, lo anterior representó una disminución de -1.57% respecto del mismo trimestre de 2014, sin embargo entre el cierre de 2014-IV y el periodo reportado hubo un crecimiento de 1.15% (IFT, 2015).

Respecto de los niveles de concentración los datos son los siguientes.

Gráfica 4.9. Niveles de concentración para telefonía móvil



Fuente: IFT con datos proporcionados por los operadores (2014 – 2015). No se reportan periodos anteriores por distorsiones en el IHH producto de una depuración de las suscripciones por parte de Telcel y Iusacell-Unefón, lo que dificulta la interpretación de la evolución del índice

Como se observa en la gráfica 4.9. el IHH registró un incremento de 326 puntos del cierre del cuarto trimestre de 2014 al cierre del primer trimestre de 2015. Lo anterior, según el Informe del IFT, se debe a un aumento de 3.4 millones en las suscripciones de Telcel



durante este periodo, combinado con una disminución de 3.3 millones suscripciones de Iusacell-Unefón debido a corrección de cifras (IFT, 2015).

#### **4.7. Síntesis sobre la evolución del sistema de medios y telecomunicaciones en México.**

Para 2012 el panorama de las telecomunicaciones manifestaba las siguientes evidencias: una disputa por el uso del espectro radioeléctrico entre los dos gigantes monopólicos de las telecomunicaciones y la radiodifusión, un mercado ineficiente por la falta de competencia, conflictos competenciales entre la SCT y la COFETEL que retrasa el proceso de toma de decisión y debilita las decisiones generando mercado de amparos judiciales.

Con el inicio del nuevo gobierno, y a instancias del Pacto por México, se incluyó la reforma en materia de telecomunicaciones. El 10 de junio del 2013 se promulgó la Reforma constitucional y el 14 de julio de 2014 las leyes secundarias. Destacan temas como los siguientes: medidas para agentes preponderantes y dominantes, multiprogramación, *must carrier*, *must offer*, interconexión y un nuevo órgano regulador autónomo.

Producto de estas transformaciones en el sector se pueden observar las siguientes tendencias:

- incremento generalizado del sector en el Producto Interno Bruto –PIB–
- disminución de los precios de comunicaciones y telefonía móvil
- aumento significativo de la inversión extranjera directa
- el mercado de telefonía fija continuó su tendencia de crecimiento positiva con una tendencia decreciente en el nivel de concentración
- las suscripciones de banda ancha fija se incrementaron 2.2% con tendencia de concentración decreciente
- el mercado de televisión restringida continuó su tendencia de crecimiento sostenido con un aumento en la tendencia de concentración
- el mercado de telefonía móvil manifiesta una disminución marginal con una tendencia creciente en el nivel de concentración



## **CAPÍTULO V: APROXIMACIONES TEÓRICAS DESDE EL NEOINSTITUCIONALISMO Y EL ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para abordar teóricamente el análisis del caso de la regulación audiovisual en México se propone la corriente del neoinstitucionalismo y el análisis de redes de políticas públicas – *policy networks*—. Dichas aproximaciones teóricas permitirán dilucidar varias dimensiones del caso. Por un lado, las negociaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales que dan por resultado una red de política pública y modos específicos de interacción. Por otro, la elaboración del marco normativo derivado de dicha red que establece la selección de reglas de operación y la decisión de cuanto poder delegar a los órganos autónomos de regulación.

### **5.1. De la lógica de los actores a la conformación de redes**

Un concepto esencial para comenzar el tratamiento teórico de este trabajo es la definición de actor. Para la teoría neoinstitucionalista el actor es un agente individual o compuesto con racionalidad limitada que realiza elecciones intencionadas entre cursos de acción alternativos (Scharpf, 1997, p.21; Genschel, 1999, p. 47). Los actores que gestionan las instituciones de radiodifusión son básicamente actores colectivos de naturaleza corporativa. Esto implica que son organizaciones que funcionan con una lógica de arriba hacia abajo, con el control de dueños –empresas– o liderazgo jerárquico –estructura gubernamental–. Manifiestan alto grado de autonomía respecto de los últimos beneficiarios de sus acciones y sus actividades son realizadas por un *staff* de miembros cuyas preferencias personales son supuestamente neutralizadas por su profesionalización (Scharpf, 1997, p.57).

La elaboración de políticas públicas implica la negociación de un gran número de actores públicos y privados interdependientes, donde la Administración Pública ya no es necesariamente dominante en la elaboración e implementación de políticas públicas, a pesar de que aún mantenga un destacado papel (Jordana, 2008). La presencia estatal, sus formas de actuación y su racionalidad para procesar las demandas sociales comenzaron a ser fuertemente cuestionadas a partir de las últimas décadas del siglo XX (Cabrero, 1997).

El modelo de jerarquía vertical y la unilateralidad, altamente estadocéntricas, no son suficientes para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen (Cerrillo I Martínez, 2005). El principal cuestionamiento de la sociedad hacia la administración burocrática del Estado de bienestar consiste en que el espacio público no es privativo ni monopolio de una esfera de poder (Uvalle, 2011).

Al entramado de relaciones entre actores colectivos gubernamentales y no gubernamentales que gestionan una política pública sectorial se le denomina red de políticas públicas o policy network (Rhodes y Marsh, 1992; Cerrillo I Martínez, 2005; Kriesi, Silke y Jochum, 2006; Jordana, 2008, Börzel, 1998).

Una red de políticas públicas según Rhodes y Marsh (1992, p. 182) es: “un grupo o complejo de organizaciones conectadas unas con otras por dependencias de recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por quiebres en la estructura de dependencias de recursos”. En consonancia a esta definición Scharpf (1997) refiere a este tipo de pluralidad de actores como una constelación y la entiende como un conjunto de agentes con capacidades y percepciones específicas con respecto a los resultados que se pueden obtener, que están involucrados directa o indirectamente en interacciones plurales para la toma de decisiones de una política pública. Como sus elecciones son interdependientes, es posible que ningún actor sea capaz de determinar el resultado de la elección de política pública en forma unilateral (p. 69).

Börzel (1998) realiza también una contribución para abordar conceptualmente el fenómeno de las redes de políticas públicas. Según la autora las mismas comparten un mínimo común denominador que argumenta del siguiente modo: las redes de políticas públicas son un conjunto de relaciones estables no jerárquicas y de naturaleza interdependiente que conecta a una variedad de actores que comparten intereses comunes en relación a una política pública e intercambian recursos para perseguir esos intereses comunes con conocimiento de que la cooperación entre ellos es la mejor forma de alcanzar los objetivos comunes (p. 254).

A este tipo de redes que favorecen la intermediación de intereses entre el Estado y los actores sociales se la identifica como estructuras a medio camino entre las de mercado y las de tipo jerárquico, donde las relaciones entre los actores presentan bajo nivel de formalización, intercambiando información y recursos (Jordana, 2008).

Sin embargo, a pesar de que no poseen alto grado de institucionalización formal si manifiestan una gran capacidad de institucionalización informal. Marsh y Smith (2000) enfatizan que las relaciones dentro de una red son estructurales porque: “define los roles que los actores juegan dentro de la red; prescribe los temas a ser discutidos y cómo deben ser tratados; posee un conjunto diferenciado de normas; y contiene imperativos organizacionales, por lo que, al menos, existe una gran presión para mantener la red (p. 5).

En la misma línea los autores comentan que las redes son resultado de la repetición de conductas y, consecuentemente, liberan a los tomadores de decisiones de tomar medidas difíciles, volviendo rutinarias las conductas (p. 6). Cómo las redes definen los roles y los tipos de respuestas a través de conductas repetidas, reflejan la distribución de poder y conflictos del pasado y de esa forma delinear los resultados presentes de las políticas públicas (p. 6).

Vale la pena mencionar, sin embargo, que a pesar de su relativa juventud y éxito como mecanismo de interacción entre instituciones públicas y privadas, las redes como mecanismos de gobernanza también han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses impenetrables y poco transparentes que amenazan la efectividad, la eficacia, la eficiencia y la legitimación democrática del sector público (Rhodes y Marsh, 1992, p. 249-268). Entre las críticas más frecuentes se encuentran las siguientes: implica para los gobiernos negociar y llegar a compromisos con actores específicos que lleven a desatender el interés general; las innovaciones pueden obstaculizar soluciones a nuevos problemas; por su informalidad pueden ser procesos no transparentes; y la negociación entre funcionarios y representantes de grupos de interés puede excluir a los representantes parlamentarios de la influencia en la formulación de políticas públicas (Kickert, Klijn y Koopenjan, 1997, p. 171).

Es importante aclarar que después de más de dos décadas el concepto de red o *network* se ha consolidado en la Ciencia Política. La literatura puede organizarse en torno a dos claras dimensiones (Börzel, 2011; Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011; Fawcett y Daugbjerg, 2012).

La primera dimensión se concentra en los métodos; en este sentido las redes pueden servir como herramienta para analizar interacciones y relaciones entre actores involucrados en el proceso de elaboración de la política pública a través de aproximaciones cualitativas o cuantitativas –esta última conocida como *social network analysis* o más recientemente como *big data analysis*–. Desde la aproximación cuantitativa las relaciones entre actores son analizadas en términos de nivel de cohesión, equivalencia estructural o representación espacial. La aproximación cualitativa está más enfocada en procesos, es decir, se enfoca específicamente en el contenido de dichas interacciones, utilizando métodos como las entrevistas en profundidad o los análisis de contenido o discurso (Börzel, 1998, p. 255). De todos modos ambas aproximaciones son más complementarias que excluyentes.

La segunda dimensión se orienta a un enfoque ontológico. Desde esta aproximación las redes implican tipologías específicas de interacción entre actores. Se pueden identificar claramente al menos dos escuelas de pensamiento que construyen el concepto de redes de políticas públicas. Por un lado, la escuela británica de “intermediación de intereses” (Börzel, 1998) o “Escuela de *Policy Network Analysis (PN)*” (Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011; Fawcett y Daugbjerg, 2012), representada principalmente por R.A.W. Rhodes y David Marsh, se enfoca a analizar intermediaciones entre grupos de interés que generan diferentes formas de relaciones de intercambio institucionalizadas entre el Estado, el mundo de los negocios y la sociedad civil. Por otro lado, la escuela alemana de “gobernanza” (Börzel, 1998) o “gobernanza en red (GN)” (Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011; Fawcett y Daugbjerg, 2012) del Instituto Max-Planck. Sus mayores exponentes son Renate Mayntz y Fritz Scharpf, entre otros, que construyeron un modelo teórico a partir del institucionalismo centrado en el actor. En el marco de esta corriente, algunos teóricos han llevado el análisis a un nivel de mayor complejidad e interpretan las redes de políticas

públicas como una nueva forma de gobernanza más allá del Estado Nación (Börzel, 2011, p. 49).

A continuación se presenta una serie de categorías donde ambas escuelas divergen:

Cuadro 5.1. Comparación de las corrientes de *Policy Network* y Gobernanza en red

Escuelas	<i>Policy Network</i> (PN)	Gobernanza en red (GN)
Alcance de la formulación teórica	Análisis de meso nivel	Teoría de nivel macro
Intención	Explicar cómo los resultados del proceso de elaboración de políticas públicas están influenciados por la estructura de la red de políticas públicas y sus interacciones.	Explicar el rol cambiante de las relaciones Estado-sociedad.
Interpretación histórica	Redes de políticas públicas como rasgo de larga data del gobierno	Redes de gobernanza como nuevo paradigma de políticas públicas
Determinantes contextuales	Enfocada en variaciones intersectoriales y transnacionales	Comparaciones pasado/presente (ej. consecuencias de la globalización o postmodernismo)
Composición y dinámica de la red	Resalta la existencia de diferentes tipos de redes de políticas públicas	Enfatiza las diferencias entre redes, jerarquías y mercados
Foco de la red	Subsistema de política pública, nivel nacional, áreas tradicionales de política pública	Redes con anclaje territorial (intersectorial), redes de multinivel, temas emergentes
Naturaleza de los intercambios	Énfasis en la idea de dependencia mutua de recursos	Énfasis en nociones como la confianza, reciprocidad y lealtad
Institucionalización	Relaciones informales, dificultad de manipulación.	Relaciones formales, mayor maleabilidad
Impacto democrático	Redes de políticas públicas como fuente estabilidad y privilegio de políticas públicas	Redes de gobernanza como fuente de innovación de políticas públicas y renovación democrática
Poder y política	Gobierno jerárquico subvertido por la incorporación de elites no gubernamentales	Redes de gobernanza como paradigma del cambio del modelo jerárquico hacia modelos más plurales de gobierno.

Fuente: elaboración propia a partir de Blanco, et. al, 2011, p. 299 y Fawcett y Daugbjerg, 2012, p. 196

Como se puede observar en la tabla la intención de cada corriente teórica es diferente; mientras la escuela de PN intenta explicar cómo se dan los procesos de negociación tradicionales para la elaboración de las políticas públicas a nivel estatal la GN pretende teorizar sobre la redefinición de las interacciones entre Estado y sociedad a partir de nuevos modelos de gobernanza. El enfoque que se está priorizando en esta investigación, aunque más adelante se demostrará que ambas propuestas se complementan, es más próximo a la corriente de PN.

Existe una literatura muy amplia que describe la naturaleza de las redes de políticas públicas, la misma ha ido evolucionando en el tiempo e incorpora matices de aproximación cualitativa y cuantitativa.

Para abordar este análisis se considera oportuno partir del modelo original de Rhodes y Marsh (1992) que presenta una tipología de redes de política públicas según su grado de

integración, distinguiendo los conceptos de comunidad de política pública –*policy community*– y red temática –*issue networks*–. A continuación se presenta las variables de análisis:

Cuadro 5.2. Variables de análisis de las redes de políticas públicas

Dimensión		Comunidad de política pública	Red temática
Afiliación	Número de participantes	Número muy limitado, algunos grupos son excluidos conscientemente	Grande
	Tipo de interés	Dominantemente económico y/o profesional	Abarca una gama de intereses de afectados
Integración	Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad de interacción de todos los grupos en todos los problemas relacionados a la temática de la política pública	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
	Continuidad	Afiliación, valores y resultados persistentes a través del tiempo	El acceso fluctúa significativamente
	Consenso	Los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado	Puede existir una medida de acuerdo pero el conflicto no está ausente
Recursos	Distribución de recursos (dentro de la red)	Todos los integrantes tiene recursos, la relación básica es de intercambio, negociación y búsqueda de acuerdos.	Algunos participantes pueden tener recursos, pero son limitados y la relación básica es consultativa
	Distribución de recursos (dentro de las organizaciones participantes)	Jerárquica, los líderes pueden ofrecerlos a los miembros.	Distribución de recursos variada y variable al igual que la capacidad de regular a miembros
Poder		Balance de poder entre miembros. A pesar de que un grupo puede dominar, debe darse un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Distribución inequitativa de poder, reflejo de desigualdad de recursos y acceso. Es un juego de suma cero.

Fuente: Rhodes y Marsh (1992, p. 187)

Como se puede observar, en el primer caso la comunidad de política pública es más estable y consistente. Se conforma de un grupo reducido de actores y poseen una intensa frecuencia de interacción. Posee una articulación horizontal limitada e interdependencia vertical. En oposición, la red temática es inestable y está formada por un gran número de miembros. Tiene una interdependencia vertical limitada.

Es interesante mencionar que para dichos autores, y derivado de estudios de casos, estos tipos no son mutuamente excluyentes en una misma arena de política pública. Más bien lo que sucede es que la comunidad de política pública y la red temática tienden a coexistir en una lógica centro-periferia, siendo la primera el centro y la segunda la periferia (pp. 191-192). En ellas se pueden distinguir entre los miembros con recursos e influencias de aquellos que no los poseen.



Con la evolución de los estudios de redes de políticas públicas se han agregado nuevas variables al análisis de redes. A continuación se integran algunas que se consideran importantes para este trabajo a partir de diferentes investigaciones revisadas.

Kriesi, Silke y Jochum (2006, p. 342) realizaron un análisis comparado de redes de políticas públicas entre siete países de Europa occidental tomando como referencia tres subsistemas de políticas públicas. Producto de su desarrollo analítico se puede profundizar la variable original de poder de Rhodes y Marsh (1992). Los autores la identifican como distribución de poder y pretenden identificar si el mismo está concentrado en las manos de un actor dominante o coaliciones de actores. Adicionalmente esta dimensión incluye la atribución de poder a tipos de actores específicos distinguiendo entre actores estatales y actores que pertenecen al sistema de intermediación de intereses, particularmente tres: partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales.

El estudio del tipo de coaliciones merece para los autores un análisis especial. Las mismas pueden ser homogéneas (cuando están compuestas por un tipo único de actor) o heterogéneas (cuando incorporan diferentes tipos de actores) (Kriesi, Silke y Jochum 2006, p. 342).

Desde la perspectiva relacional Kriesi, Silke y Jochum (2006) también construyen una variable para describir las interacciones entre actores. Uno de los elementos centrales de la teoría neoinstitucionalista es la interdependencia de los actores. Esta interdependencia se manifiesta a través de los modos de interacción, que no es otra cosa que los mecanismos de negociación recíproca entre integrantes de la red de política pública para la transformación de preferencias en decisiones vinculantes que establecen las elecciones de política pública (Scharpf, 1989, p. 152).

Kriesi, Silke y Jochum (2006) consideran al modo de interacción como la perspectiva de mayor fortaleza de la teoría de red de políticas públicas dado que la dimensión relacional revela un aspecto esencial del proceso (p. 342). Dependiendo del grado de cooperación de los actores o coaliciones de actores distinguen tres tipos de interacción dominante:

“(predominancia de) conflicto/competencia, (predominancia de) negociación/transacción y (predominancia de) cooperación” (p. 342). A partir de la combinación de las dos variables, tipología de estructura de poder (dimensión estructural) y tipo dominante de interacción (dimensión relacional) generan una categorización como la siguiente:

Cuadro 5.3: Tipología de las estructuras de poder

<b>Distribución de poder \ Tipo de interacción</b>	<b>Conflicto</b>	<b>Negociación</b>	<b>Cooperación</b>
Fragmentación	(1) Desafío	(3) Negociación/Transacción simétrica	(5) Cooperación
Concentración	(2) Dominación	(4) Negociación/Transacción asimétrica	(6) Cooperación

Fuente: Kriesi, Silke y Jochum, 2006, p. 343.

En la primera dimensión (1), o situación de desafío, coaliciones minoritarias cuestionan a la coalición dominante, por lo que el poder está fragmentado y el tipo de interacción dominante es de naturaleza conflictual. Si el poder está concentrado y el modo de interacción es conflictual estamos en una situación de dominación (2). La negociación puede ser simétrica (3) o asimétrica (4) dependiendo del grado de concentración del poder. Si la interacción se caracteriza por la cooperación (5, 6), la distribución de poder pierde importancia y esto está presumiblemente favorecido por la influencia de coaliciones dominantes o de desafío.

Desde otra posición Fawcett y Daugbjerg (2012) identifican la variable relacional o modo de interacción con la clasificación original de Rhodes y Marsh (1992) a través del concepto de institucionalización.

Cuadro 5.4. Variable relacional en el modelo de Rhodes y Marsh

<b>Dimensión</b>	<b>Comunidad de política pública</b>	<b>Red temática</b>
<b>Institucionalización</b>	Consenso sobre los principios de política pública y los procedimientos de abordaje al problema de política pública	Conflicto sobre los principios de política pública y los procedimientos de abordaje al problema de política pública

Fuente: Fawcett y Daugbjerg (2012, p. 199)

Como se puede observar a partir de los cuadros 5.3 y 5.4 no hay diferencias conceptuales importantes. El segundo desagrega la relación exclusivamente en la dicotomía consenso vs. conflicto y el primero construye escenarios alternativos según la forma en que está distribuido el poder.

En el caso de América Latina la discusión sobre redes de políticas públicas se ha desarrollado en la última década. Vázquez (2014, p. 150) recopila algunos de estos estudios destacando: en torno al ámbito local Nigenda y González (2009), Vargas (2008), Porras, (2007), Mariñez (2007), Guarneros (2007), Porras (2001), Poggiese, Rendín y Alí (1999); en relación a estrategias aplicables a la gestión o dirección de redes Sánchez (2008), Zabaleta (2008) y Aragón (2001); y en relación al papel que juega el gobierno en este tipo de redes Porras (2012).

## 5.2. De la redes de políticas públicas a las instituciones

Para darle seguimiento a la dimensión relacional es interesante retomar a Scharpf. El autor integra los modos de interacción de los actores con las reglas institucionales o la ausencia de estas. También con los marcos institucionales en los que se desenvuelven. A partir de esta información se presenta un cuadro integrador que vincula los diferentes tipos de marcos institucionales con los modos de interacción posibles.

Cuadro 5.5: Tipos de marcos institucionales con modos de interacción.

		MARCO INSTITUCIONAL (difiere en su capacidad de soportar diferentes modos de interacción)			
		Anarquía	Redes	Asociación	Organización
MODO DE INTERACCIÓN (difiere en sus demandas a la capacidad institucional para la resolución de conflictos)	acción unilateral (puede darse en ausencia de estructura institucional)	X	X	X	X
	acuerdo negociado (depende de las estructuras asegurando el carácter obligatorio de los acuerdos)	(X)*	X	X	X
	voto mayoritario (depende de los acuerdos institucionales)	----	----	X	X
	dirección jerárquica (depende de los acuerdos institucionales)	----	----	----	X

Fuente: elaboración propia con base en la tabla de modos de interacción de Scharpf (p. 47)

\*La posibilidad de que se dé un acuerdo negociado en el contexto de anarquía dependen de las estructuras que aseguren el carácter obligatorio de los acuerdos.

A partir de la observación de los elementos se puede concluir que los modos de interacción van desde formas laxas hasta esquemas institucionalizados. En los esquemas

menos rígidos se dan mecanismos de interacción como la acción unilateral, donde los actores se relacionan individualmente en ausencia de estructura institucional. En un tipo intermedio se dan mecanismos como la negociación entre actores independientes que gestionan acuerdos de carácter obligatorio con beneficios derivados del cumplimiento. Finalmente, en los modelos institucionalizados de decisión se dan esquemas como la votación mayoritaria, donde los actores toman decisiones por un proceso de votación con participación equivalente o la decisión jerárquica, donde la posición en el organigrama gubernamental incide sobre la capacidad del actor para influir en la toma de decisión.

Como se puede observar la negociación de acuerdos es un elemento vital de la interacción de actores porque implica la alineación de las expectativas (Shepsle, 2003, p. 283). La negociación del acuerdo o toma de decisión transforma los aportes de los actores en un resultado institucional.

Al mismo tiempo, las interacciones y las decisiones producto de la negociación están influidas por el marco institucional donde se desenvuelven y generan ajustes a las instituciones que los condicionan. Desde la corriente institucionalista de la Ciencia Política se pretende demostrar que las instituciones modelan las preferencias de los actores interactuantes. (March y Olsen, 1997; Scharpf, 1997; Black, 1997; Weingast, 2001, p. 252).

Por tanto, como afirman Marsh y Smith (2000), cuando se toma una decisión en el marco de una red de políticas públicas, ésta no puede ser simplemente el resultado de una valoración racional de la opciones disponibles, como afirman los teóricos de la elección racional, particularmente Dowding (1995), sino que también refleja conflictos pasados y la cultura y valores de los tomadores de decisiones (p. 6).

Al aceptar la premisa de que las interacciones entre actores están influidas por las estructuras institucionales o por la falta de estas se debe aceptar que las instituciones no son simples espejos de las fuerzas sociales, sino que son jugadores significativos del proceso de política pública con capacidad de acción autónoma (Black, 1997, p, 56). La estructura institucional del gobierno modela el interés de los actores políticos y estructura sus acciones en la búsqueda de sus intereses. Los factores institucionales afectan el grado

de poder de cualquier conjunto de actores sobre los resultados de la política pública y la posición organizacional que ocupa un actor influye en la definición que el actor hace de su propio interés estableciendo sus responsabilidades institucionales y la relación con otros actores.

Cuando se examinan redes de política pública lo que se está observando según Marsh y Smith (2000, p. 6) es la institucionalización de relaciones de poder tanto dentro de la misma red como en el contexto socio-económico y político que lo rodea.

Resulta entonces medular definir qué se entiende por institución en este trabajo. Según Peters (2003), para afirmar la existencia de una institución se deben contemplar al menos cuatro aspectos esenciales: en primera instancia que esta institución es un rasgo estructural de la sociedad en términos formales (un organismo dentro de la burocracia o un marco legal) o informales (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas); en segundo término, que pueda demostrarse su existencia con cierta estabilidad en el tiempo aunque pueda manifestar cambios; en tercer lugar, que tenga la capacidad de afectar el comportamiento individual restringiendo el comportamiento de los actores implicados; y por último, que integre cierto sentido de valores compartidos (p. 36-37).

Con estas especificaciones se entenderá por institución –en el contexto del análisis del marco regulatorio audiovisual de México– tanto a elementos formales como leyes, decretos que norman la radiodifusión y los organismos burocráticos que ejercen potestades legales en la materia, como a las normas compartidas entre los actores gubernamentales y no gubernamentales –reglas no escritas – con las que se gestionan las instituciones formales y que han demostrado a través del tiempo asegurar la estabilidad de la gestión de la radiodifusión.

### **5.3. Entre la estabilidad y el cambio: el efecto de la estructura de la red, los agentes que operan en ella y el ambiente sobre los resultados de las políticas públicas –*outcomes* –**

Como se puede observar, en la descripción del concepto de institución que se acaba de desarrollar resalta la idea de estabilidad. Esto no implica necesariamente la inmutabilidad

de las instituciones, sean formales o informales. La estabilidad se relaciona naturalmente con el concepto de cambio institucional. El mismo implica ajustes al conjunto de reglas, normas y cumplimiento obligatorio que constituyen al marco institucional por un proceso de negociación entre una multiplicidad de actores (North, 2006; Moe, 1990).

Dada la importancia de la estabilidad en las instituciones, desde la perspectiva del institucionalismo, el cambio institucional suele ser de tipo incremental. North (2006) se cuestiona por qué las instituciones cambian gradualmente y no de forma discontinua, e incluso por qué los cambios discontinuos no son nunca totalmente radicales. A dicho asunto responde que las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables que las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico (p. 17).

Por tanto es importante cuestionarse cómo y por qué se producen cambios en los equilibrios institucionales y en qué medida estos cambios son consecuencias de modificaciones en las estructuras y/o modos de interacción de la red de políticas públicas y más aún tratar de analizar cuál es su efecto en los resultados de las políticas públicas.

Para Marsh y Rhodes (1992) la mayoría de los estudios demuestran que las transformaciones en las redes responden en parte a cambios en el ambiente. Mencionan básicamente cuatro factores exógenos a tener en cuenta: económicos/de mercado, ideológicos, de conocimiento/información e institucionales (p. 193).

Los cambios económicos son una fuente de inestabilidad en las redes. Por ejemplo, modificaciones en las tasas de crecimiento económico o de los niveles de empleo de una economía pueden impulsar este tipo de cambios. También puede ser el caso que se manifiesten intereses económicos particulares vinculados a una innovación tecnológica. Si los factores económicos son un catalizador del cambio, la forma de respuesta desde el sistema político estará en gran medida influenciada por la ideología del partido en el gobierno, restringiendo o ampliando la participación estatal.

El factor de la información también puede afectar la estabilidad de una red. Saward, citado en Marsh y Rhodes (1992), comenta que los cambios en la naturaleza de la tecnología pueden cambiar por sí mismos la composición o interacción en una red, especialmente si los nuevos intereses están asociados a una nueva tecnología. Este factor es de particular importancia en el caso de las transformaciones que la convergencia digital impuso a los mercados de la radiodifusión y las telecomunicaciones, provocando que dos mercados que operaron durante muchas décadas en forma independiente se transformaran en uno solo, modificando las condiciones de competencia de los actores intervinientes.

El cuarto factor o institucional pretende explicar cómo las instituciones se han convertido en actores significativos en varias áreas de política pública y por tanto catalizadores del cambio. El caso más revisado en la literatura es el efecto de la Unión Europea como organización supranacional con incidencia en las redes de política pública nacionales y su transformación en redes transnacionales de multinivel (Marsh y Rhodes, 1992, p. 194-195).

Se considera importante discutir en este apartado de los cambios institucionales el peso que han adquirido en las últimas décadas los órganos reguladores descentralizados que son objeto de tratamiento en este trabajo. Maggetti, Ingold y Varone plantean como cuestión a tratar la conexión entre el grado de independencia de las agencias regulatorias descentralizadas que se supone promueven la credibilidad de las decisiones y el uso de *expertise* técnico y su capacidad de rendición de cuentas –*accountability*–, que está relacionado a la necesidad de control y legitimidad política (2013, p. 1).

Marsh y Smith (2000) agregan otro factor exógeno para abordar la importancia del ambiente en el análisis de los cambios institucionales: otras redes. Para ellos, en un complejo sistema político institucional la relación entre redes es crucial. Resaltan que el contexto dentro del cual la red opera está compuesto, en parte, por otras redes y esto tiene un claro impacto en la operación de la red, sus posibilidades de cambio y sus efectos en los resultados de política pública (p. 8).

Sin embargo el cambio no puede ser considerado únicamente como un factor exógeno, o dicho en otras palabras, un estímulo proveniente del medioambiente al que la red de política pública inevitablemente reacciona. Los actores en la red construyen sus propias percepciones del entorno que los rodea y reaccionan o no al mismo. El consenso dentro de una red específica es el resultado de un intercambio constante de negociaciones y renegociaciones.

Para Marsh y Smith (2000) el actor –dentro de una red– posee un conocimiento estratégico del contexto estructurado y ambos, su conocimiento estratégico y el contexto estructurado, le ayudan a modelar su acción. Esto genera un proceso de constantes interacciones en la medida que la acción tomada por la red –*outcome*– afecta el conocimiento estratégico del actor y el contexto estructural, que influye en la modelación pero no determina la acción futura del agente (p. 5). Por tanto la discriminación entre factores exógenos y endógenos de cambio puede resultar un tanto forzada.

A partir de esta visión del cambio Marsh y Smith (2000) construyen un modelo al que denominan dialéctico para explicar cómo el ambiente, los actores como agentes y la estructura de la red inciden en los resultados de la política pública.

Sostienen que las redes de políticas públicas deben ser entendidas como estructuras políticas donde la capacidad de los actores de influenciar las decisiones de política pública varían de acuerdo al grado de institucionalización de creencias, valores, culturas y particularmente formas de conducta (Marsh y Smith, 2006, p. 6). Dichos autores sugieren que los resultados de política pública no pueden ser explicados solamente en relación al contexto o a la estructura de la red, sino que intervienen al menos tres factores importantes, a saber, estructura, actores y contexto.

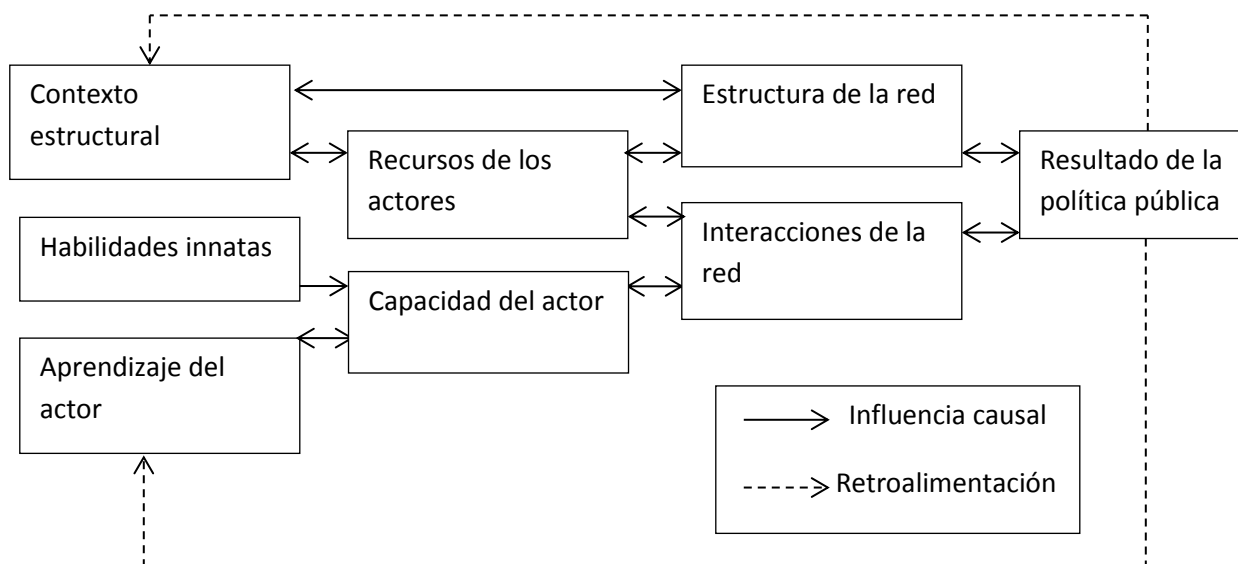
Partiendo de allí afirman que los intereses o preferencias de los miembros de la red no pueden ser definidos estrictamente en términos de membrecía. Los constreñimientos u oportunidades para la acción de los agentes no derivan en forma automática de la estructura de la red –dependen de su construcción discursiva de esas limitaciones o posibilidades–, y por último, las habilidades de los miembros de la red afectan sus



capacidades para aprovechar oportunidades o negociar constreñimientos (Marsh y Smith, 2006, p. 6).

El resultado de esta aproximación es graficada por los autores de la siguiente manera:

Figura 5.1. Interrelación entre actores y ambiente



Fuente: Marsh y Smith (2000, p. 10)

Como se puede observar, la red puede incidir en la forma que tome el cambio. Interviniendo en el proceso de reforma que viene estimulado por el contexto, la comunidad de política pública –bajo la clasificación de Marsh y Rhodes– puede ser capaz de asegurar de que cualquier cambio de la política pública no afecte en forma adversa sus intereses.

Desde la perspectiva de la escuela de PN, en la cual este estudio se inscribe, también se desarrollan otras hipótesis acerca de cómo los resultados de la elaboración de políticas públicas son influenciadas por la estructura y la interacción de las redes de política pública (Fawcett y Daugbjerg, 2012, p. 198).

Fawcett y Daugbjerg (2012), en un modelo muy contemporáneo, proponen una tipología creativa para analizar cómo los resultados de las políticas públicas varían dependiendo del tipo de acuerdos institucionales a partir del cual se originan. Para tal fin proponen una combinación de las aproximaciones epistemológicas de las escuelas de la PN y la GN

formulando una combinación que se expresa a través de dos ejes: un eje vertical de las relaciones Estado-sociedad –GN– y un eje horizontal de grados de integración de grupos de interés –PN–.

El primer eje está relacionado al tipo de discusión de inclusión vs. exclusión –comunidad de política pública vs. red temática– de actores en la red a partir de la disponibilidad de recursos que maneja la escuela de PN; el segundo a la calidad de los resultados alcanzados que plantea la GN.

Este modelo se explicita en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.6. Interrelación entre los modelos de gobernanza y los tipos de redes

		Coordinación horizontal	
		Exclusión (comunidad de política pública)	Inclusión (red temática)
Coordinación vertical	Gobernanza centrada en el estado	Es probable que se lleguen a acuerdos basados en las reglas formales a partir de una red relativamente estable a través del tiempo.	Es menos probable que se lleguen a acuerdos basados en las reglas formales y la red tendrá un comportamiento más inestable.
	Gobernanza centrada en la sociedad	La poca capacidad de intervención del Estado y el número limitado de actores intervinientes pueden generar resultados de política pública de baja legitimidad democrática, corto alcance espectro limitado.	Sin bien intervienen muchos actores es probable que sus resultados en términos de política pública sean poco efectivos.

Fuente: Fawcett y Daugbjerg, 2012. p. 201.

A partir de la contribución de estos autores se puede observar que esta tipología ofrece una aproximación para dar un marco explicativo a los tipos de acuerdos institucionales posibles y cómo esos resultados de políticas públicas están condicionados por la forma en que son administradas las redes de políticas públicas que las gestionan y sus características estructurales. Una negociación de pocos actores gestionada desde el estado genera acuerdos estables y a medida que se amplía la base de actores involucrados se dificulta el alcance de acuerdos. Una política pública gestionada por actores de la sociedad de limitada convocatoria es probable que se cuestione por antidemocrática.

#### **5.4. La influencia del contexto político en las redes de políticas públicas**

También es importante tener en cuenta la dimensión del contexto político en el que se estructuran dichas redes de políticas públicas. Los estudios sobre este tema han demostrado que dichas redes son muy distintas según los países y también en relación al sector que se refiera. Kriesi, Silke y Jochum (2006) identifican el contexto macro-político como una influencia determinante en la configuración del subsistema de política pública particular. En términos de la política a nivel nacional consideran que el grado de concentración de poder formal –discriminado por la tipología de Lijphart de democracias de consenso y de mayoría– y el grado de cooperación informal entre actores influyen en la estructura específica de una red de política pública.

En el caso de la primera variable las democracias de consenso suponen que el poder formal se comparte entre varias instituciones y entre diferentes fuerzas políticas dentro de cada institución y las democracias de mayoría concentran el poder formal en manos de pocas instituciones y actores políticos (p. 344). En relación a la segunda dimensión contextual, el grado de cooperación informal entre los actores Kriesi, Silke y Jochum (2006, p. 345) se basan en el concepto de estrategia dominante de Scharpf para caracterizar las premisas informales de procedimiento, los entendimientos o prácticas compartidas explícitas o implícitas que emergen del proceso de políticas públicas, muchas veces rutinizados, que guían las acciones de los actores.

Aquí la variable se enfoca en analizar en qué medida el contexto político induce a la cooperación informal entre actores. Según los autores, las democracias de consenso proveen fuertes incentivos para la cooperación entre actores políticos mientras que las democracias de mayoría o presidencialistas generan escenarios que estimulan un estilo unilateral y más competitivo en el proceso de hechura de políticas públicas (p. 345).

En la aproximación latinoamericana sobre el tema estas variables se inscriben en el debate normativo de relación entre regímenes de gobierno y estabilidad democrática originado en la década de los noventa (Chasqueti, 2003, p. 324). El razonamiento de trasfondo que cuestiona a los presidencialismos es que cuando el partido del presidente carece de

mayoría en las cámaras legislativas el régimen se vuelve ingobernable y esta condición se da con especial énfasis en escenarios de multipartidismo.

Chasquetti realiza un análisis especializado en este tipo de presidencialismos que se han manifestado regularmente en América Latina en la última década del siglo XX y principios del siglo XXI. En contraposición a la tesis de Mainwaring (1993), de que cualquier escenario de presidencialismo sin mayoría lleva a la polarización ideológica y genera dificultad para la búsqueda de consensos y cooperación, Chasquetti documenta que en muchos casos de la región se formaron coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables a pesar de que el partido del presidente no tuviera la mayoría legislativa por sí mismo (2003, pp. 326-327). Es interesante profundizar sobre este tipo de escenarios porque son el marco de contexto de las últimas dos reformas de radiodifusión mexicanas analizadas en este trabajo.

El modelo de Chasquetti hace una clasificación de los tipos de modalidad de gobierno – formato gubernamental que deriva en un tipo específico de relación entre el ejecutivo y el legislativo– identificando cinco: gobierno de partido mayoritario, gobierno de partido minoritario, gobierno de coalición mayoritaria, gobierno de coalición minoritaria y gobierno apartidario (p. 328).

Este tipo de modalidades entra en relación con la naturaleza de las negociaciones que surjan de ellas. Chasquetti menciona que cuando se conforma un gobierno presidencialista no sólo existen negociaciones horizontales entre los partidos sino también interacciones de tipo vertical entre el presidente y los partidos representados en el Congreso, el propio y los ajenos (p. 328).

Estas negociaciones bidimensionales, desde una perspectiva institucionalista están condicionadas no sólo por las reglas del juego y los incentivos básicos de los partidos políticos, sino también por la necesidad presidencial de conseguir una mayoría estable en el legislativo que le permita impulsar las reformas de su agenda de gobierno. Chasquetti sitúa la construcción de una mayoría en al menos el 45% de los votos parlamentarios (p. 328). A partir de allí construye el siguiente cuadro:

Cuadro 5.7. Modalidades de gobierno

% de apoyo de las iniciativas presidenciales en el legislativo	Presidente acuerda con...		
	Un partido	Dos o más partidos	Nadie
Mayoría (> al 45%)	Partido mayoritario	Coalición mayoritaria	No es lógicamente posible
Minoría (< al 45%)	Partido minoritario	Coalición minoritaria	Gobierno apartidario

Fuente: Chasqueti (2003, p. 328)

Como se puede observar los escenarios de mayoría se dan exclusivamente a través del partido del presidente o por la coalición con otros partidos; los de minoría pueden ser proclives a la formación de coaliciones e inclusive que el partido del gobierno no estimule alianzas, lo que afectará la gobernabilidad.

Otra variable que el autor incorpora a su modelo de análisis es la de sistema de partidos. Para su estudio utiliza la clasificación típica de Sartori (1980) ajustada al modelo de número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979).

El número efectivo de partidos es un concepto que prevé un número ajustado de partidos políticos en el sistema de partidos de un país. La idea detrás de esta medida es contar las partes y, al mismo tiempo, ponderar la cuenta por su fuerza relativa. La fuerza relativa se refiere a su participación en el voto –número efectivo de partidos electorales– o proporción de escaños en el Parlamento –número efectivo de partidos parlamentarios–.

Según Laakso y Taagepera (1979) el número efectivo de partidos (NEP) es un índice de fragmentación que se calcula mediante la siguiente fórmula. “ $S_i$ ” se refiere al porcentaje de asientos de cada partido en una legislatura. Elevar al cuadrado el tamaño relativo de las bancadas (que va de 0 a 1) es una transformación no lineal de la fuerza de cada partido que otorga más peso a las bancadas relativamente grandes, y menos peso a las bancadas pequeñas.

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2}$$

Haciendo los cálculos la clasificación de los partidos queda del siguiente modo:

Cuadro 5.8. Clasificación de los sistemas de partidos

Sistema de partidos	NEP
Partido dominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 < NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 < NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

Fuente: Chasqueti (2003, p. 330)

Observando los resultados se puede concluir que la cantidad de partidos políticos representados en el Congreso incide sobre la posible formación de coaliciones, que son propicias en esquemas de bipartidismo o multipartidismo moderado.

Con estas variables Chasqueti analiza las posibilidades de desempeño de diferentes regímenes presidencialistas. A partir de sus hallazgos vale resaltar algunas observaciones que serán útiles para tomar en cuenta en este trabajo.

Observando las estrategias seguidas por los presidentes latinoamericanos se documenta que aquellos con mayorías legislativas propias no forman coaliciones de gobierno; los presidentes que forman coaliciones son los que se encuentran en minoría en el Congreso y esto se da en mayor proporción cuando se relaciona con un sistema de multipartidismo moderado. Las situaciones más graves se dan en escenarios de coaliciones minoritarias de multipartidismo extremo como los gobiernos minoritarios de partido o apartidarios (2003, pp. 337-338).

Casar (2008, p. 221), aporta nuevas variables para analizar este contexto institucional en la relación ejecutivo-legislativo. A fin de fortalecer el enfoque de este trabajo se rescatan las siguientes; el origen de la iniciativa y las coaliciones formadas para la aprobación de la ley. También incluye otras como la posición relativa del partido del presidente en el Congreso *vis a vis* a las fuerzas políticas de la oposición, el número de partidos y de grupos parlamentarios presentes en las cámaras (p. 225).

Casar sugiere también otra medición interesante, la cohesión partidaria. La misma alude al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria (pp. 245-246). Dice la autora que “medir la cohesión partidaria supone dilucidar el sentido mayoritario (50%+1) de la votación de la fracción parlamentaria, estimar el porcentaje de los diputados que no

votaron en el mismo sentido que la mayoría y, adicionalmente, calcular el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que se presentó el fenómeno de la disidencia” (p.246).

Donde hay cohesión, la unidad políticamente relevante es la fracción parlamentaria. En cambio, donde la cohesión es baja la unidad políticamente relevante es el legislador.

### **5.5. Los factores contextuales en el sistema político mexicano**

Este tipo de factores contextuales se han vuelto elementos esenciales para entender el sistema político mexicano desde que la competencia y transparencia electoral han ido generando escenarios de poder compartido. Lujambio “refiere a este tema como el fin de la excepcionalidad del régimen” (2003, p. 251).

El caso de México estaba históricamente caracterizado por un fuerte presidencialismo de partido mayoritario sin reelección legislativa que generaba un modelo de alta disciplina parlamentaria (p. 255). Por tanto, el PRI estaba acostumbrado a gobernar con mayorías absolutas cuando no calificadas.

Pero este escenario se modificó radicalmente desde la década de los noventa. Primero con la pérdida de la mayoría legislativa en las elecciones de 1997 y luego con la pérdida del control del poder ejecutivo en el 2000.

Esto genera, según Lujambio, precarios incentivos en los sectores de oposición para cooperar con el partido del presidente cuando se combinan dos elementos que no han cambiado en el sistema formal: un sistema de mayoría simple para la elección del presidente sin segunda vuelta con un sistema de partidos de fragmentación moderada (p. 261).

A esto le agrega otras dos variables. Por un lado, la cuestión de *timing*. Considera que mientras más cerca esté la siguiente elección presidencial más fuertes serán las tendencias competitivas y no cooperativas entre los partidos representados en el Congreso (p. 262). Por otro lado, también discute la disciplina partidaria para el caso mexicano. En este sentido llega a la conclusión de que el gobierno dividido, o sin mayoría parlamentaria, ha provocado que las bancadas parlamentarias –particularmente las de los

tres partidos más grandes– experimenten una tensión entre la cohesión negociada y la disciplina pura (p. 264).

Casar (2008) considera que esta es una percepción que no se condice necesariamente con los datos agregados de actividad parlamentaria. La autora documenta que hay muy poca diferencia entre lo que ocurre en materia de productividad legislativa y de aprobación de iniciativas relevantes en los períodos de gobierno unificado o dividido desde 1997 (p. 223).

Con todas estas dimensiones por abarcar se presentará a continuación un análisis de los entornos contextuales de las dos reformas legislativas objeto de tratamiento en este trabajo: las leyes de reforma de las telecomunicaciones y radiodifusión de 2006 y 2014.

#### *5.5.1. El contexto legislativo en 2006*

El comportamiento de las cámaras legislativas en relación al poder ejecutivo varía por sus períodos de ejercicio. Mientras que el período de Diputados tiene una duración de tres años y, por tanto, son dos legislaturas diferentes las que transcurren para un periodo presidencial; el período del Senado es de seis años y coincide de inicio a fin con la administración del ejecutivo.

Para el caso de la reforma de las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones de 2006 la composición de dichas cámaras era la siguiente –en el caso de la Cámara de Diputados sólo se contabiliza el segundo período porque es el que corresponde a la votación de la ley en cuestión–:

Tabla 5.1. Composición Cámara de Diputados LIX (2003-2006) y de Senadores LVIII-LIX (2000-2006)

DIPUTADOS			SENADORES		
Partido	Total*	% de Control	Partido	Total	% de Control
PRI	224	44.8	PRI	60	46.87
PAN	152	30.4	PAN	47	36.71
PRD	96	19.2	PRD	16	12.5
PVEM	17	3.4	PVEM	5	3.90
PT	6	1.2	-----		
Convergencia	5	1	-----		



Fuente: Elaboración propia con información de  
[http://sitl.diputados.gob.mx/LIX\\_Legislatura/COMPOSICION\\_X\\_GP\\_INICIAL.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf) y  
<http://www.senado.gob.mx/>

\*Por anulación de las elecciones en dos distritos electorales se realizaron dos elecciones extraordinarias en diciembre de 2003.

De acuerdo al modelo de Chasquetti, el partido en gobierno era minoritario. Acción Nacional (PAN) obtuvo en Diputados el 30.4% de los escaños y era la segunda minoría – también lo fue en la LVII legislatura, la primera del período foxista—. En el Senado obtuvo el 36.71% de los escaños y era la primera minoría. Esto significa que la administración de Vicente Fox, por primera vez en muchas décadas, no contó con poder de veto durante la administración.

Los jugadores con poder de veto, en palabras de Tsebelis, son aquellos “actores cuyo consenso se requiere para el cambio en el *statu quo*” (2006, p. 24). El número y la ubicación de los jugadores con veto afectan la estabilidad política del sistema. La secuencia con la que los jugadores con veto toman sus decisiones, quien hace las propuestas a quien, afecta la influencia que estos jugadores tienen en el proceso de toma de decisión (p. 24).

Otro dato ilustrativo de los cambios en el modelo de negociación ejecutivo-legislativo se expresa a través del número efectivo de partido (NEP). Para la Cámara de Diputados en ese lapso temporal fue de 3.01 y para el Senado de 2.69. Esto refleja un multipartidismo moderado.

Casar comenta que a pesar de la existencia de un gobierno sin mayoría legislativa en dicho período se presentó un aumento en números absolutos de iniciativas presentadas y una baja porcentual en la tasa de aprobación (2008, p. 229). Ella, coincidiendo con el escenario propuesto por Chasquetti, atribuye parte de esta baja al incremento del primer factor y explica que este desempeño no necesariamente obstructivo se debe a la formación de coaliciones legislativas (p. 240).

Antes de analizar la coalición que permitió la aprobación de la reforma de las leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones de 2006 es importante traer a colación otros elementos contextuales que aportan evidencia a esta votación. Esta iniciativa se presentó

en diciembre de 2005, al final del período legislativo y pocos meses previos a la elección de 2006 donde se renovaban todos los puestos de elección popular –por lo que el futuro político de todos los actores estaba en juego–. Comentaba previamente Lujambio que mientras más cerca esté la siguiente elección presidencial más fuertes serán las tendencias competitivas y no cooperativas entre los partidos representados en el Congreso (p. 262). Esto en principio frenaría la disposición a la formación de coaliciones legislativas, sin embargo la aprobación de dicha ley se produjo sin mayores sobresaltos.

Otro dato interesante es que dicha iniciativa de ley fue presentada por la fracción parlamentaria del PRI, que representaba a la oposición. Posteriormente fue apoyada por parte importante de las bancadas legislativas del PAN sin cambios y promulgada por el presidente a pesar del ambiente de controversia pública que se había gestado sobre la ley en cuestión en el corto lapso de su tratamiento legislativo. Para dar luz sobre esto comenta Casar que las iniciativas en las que tiene interés la presidencia o incluso pueden ser consideradas parte de la agenda presidencial no siempre son presentadas por el Ejecutivo. Hay algunas que son presentadas por el partido en el gobierno y otras, incluso, por algún partido de oposición para incrementar sus posibilidades de aprobación. Lo mismo sucedió con la Ley de Seguridad Nacional presentada también por el PRI durante esa administración (2008, p. 242)

Ahora entonces sería interesante analizar cómo se dio la votación de la reforma a la ley de Radio y Televisión y Telecomunicaciones en ambas Cámaras.

Tabla 5.2. Composición de la votación de la reforma a la ley de Radio y Televisión y Telecomunicaciones en ambas Cámaras (2005-2006)

DIPUTADOS							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	Conver-gencia
A favor	327	161	85	51	12	4	4
En contra	172	61	53	46	5	2	1
Total*	495	222	148	97	17	6	5
SENADO							
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	-----	-----
A favor	81	49	34	0	1		

<b>En contra</b>	40	11	13	16	0		
<b>Abstenciones</b>	0	0	0	0	4		
<b>Total</b>	128	60	47	16	5		

Fuente: Elaboración propia con información de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y <http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Impresa.aspx?id=515057-325&url=&text=Ley+Televisa+Senado&tit=Somete+TV+al+Senado#ixzz3FOvf574C>

\*No se contabilizaron a cuatro diputados ya que para cuando se realizó la votación ya eran independientes y no pertenecían a ningún partido político. Dos de ellos estuvieron ausentes en la votación.

Los datos revelan que para la votación en Diputados la iniciativa fue votada a favor por el 66% de los legisladores. Como se comentó en un capítulo previo de este trabajo, está documentada la premura con la que el proyecto pasó al pleno y la inexistente discusión sobre la iniciativa en comisiones por lo que este dato pudiera parecer razonable. En el caso del Senado, como cámara revisora, el apoyo a la iniciativa –sin ningún tipo de modificaciones– fue del 63%. Este dato llama la atención teniendo en cuenta que para ese momento el tema había escalado en el espacio público.

Es entonces importante analizar cómo se compuso la coalición que facilitó la aprobación de la ley en ambas Cámaras. Para tal fin se utilizará el Índice Medio de Rice planteado previamente (Casar, 2008). El mismo alude al sentido de cohesión partidaria ya que permite visualizar el sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria sobre una ley en particular. Comenta la autora que es una variable importante por su impacto en dos frentes: la formación de coaliciones ganadoras y las estrategias disponibles para alcanzarlas.

Tabla 5.3. Composición de la coalición medida por el índice de Rice (2005-2006)

DIPUTADOS: PRI+PAN+PRD+partidos emergentes		
Partido	Índice de Rice (%)	Sentido mayoritario del voto
PRI	72.3	A favor
PAN	57.4	A favor
PRD	52	A favor
PVEM	70.5	A favor
PT	66.6	A favor
SENADO: PRI+PAN+PVEM		
Partido	Índice de Rice (%)	Sentido mayoritario del voto
PRI	81.6	A favor
PAN	72.3	A favor

<b>PRD</b>	100	En contra
<b>PVEM</b>	100	A favor

Fuente: Elaboración propia con información de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y <http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/Documento/Impresa.aspx?id=515057-325&url=&text=Ley+Televisa+Senado&tit=Somete+TV+al+Senado#ixzz3FOvf574C>

Observando los datos presentados se vislumbran con facilidad las estrategias de continuidad o cambio de los partidos entre la votación de Diputados y del Senado. En el primer caso la iniciativa fue votada a favor en forma mayoritaria por todas las bancadas aunque los niveles de cohesión difieren según los partidos. Los porcentajes más altos son del PRI y el PVEM, los menores del PAN y el PRD.

En el caso de la votación en el Senado la cohesión más alta la tiene el PRD –el caso del PVEM no merece mayor análisis porque se trata de un solo senador, sea cual fuere la posición el nivel de cohesión será del 100%– con la votación en contra por parte de toda su fracción parlamentaria. Casar confirma este tipo de comportamiento comentando que tendencialmente el PRD es el partido que más se excluye de las coaliciones formadas en el Congreso (p. 241).

A pesar de la profunda discusión pública sobre el proyecto de ley y los cuestionamientos presentados por organizaciones de la sociedad civil y la academia, los índices de cohesión del PRI y el PAN, con una postura a favor, fueron más elevados en la votación del Senado – 81.6% y 72.3% respectivamente–. Sin embargo, con el fin de contextualizar estos datos, cabe aclarar que en análisis generales del índice para los mismos períodos temporales los datos de cohesión parlamentaria presentados por Casar oscilan entre el 86% y el 99% para todos los partidos políticos (p. 249).

Es válido preguntarse cuál es la causa de tasas dispares del índice en relación a la media general. La razón de esto se puede encontrar en el hecho de que no siempre la formación de coaliciones responde a una proximidad en el plano ideológico o programático. En algunas coyunturas las coaliciones pueden tener motivaciones distintas como estrategias electorales o intercambios a futuro (Casar, p. 234).

La proximidad de las elecciones de 2006 y la importancia de los actores que estaban siendo objeto de esta regulación –las televisoras que iban a cubrir las campañas

electorales de los partidos y de estos mismos personajes a título de candidatos– pueden ayudar a desentrañar ese tipo de móviles.

#### 5.5.2. El contexto legislativo en 2014.

Para el caso de la nueva Ley de Telecomunicaciones de 2014 la composición de dichas cámaras era la siguiente:

Tabla 5.4. Composición Cámara de Diputados LXII (2012-2015) y de Senadores LXII-LXIII (2012-2018)

DIPUTADOS			SENADORES		
Partido	Total*	% de Control	Partido	Total	% de Control
<b>PRI</b>	213	42.6	<b>PRI</b>	52	40.625
<b>PAN</b>	114	22.8	<b>PAN</b>	38	29.6875
<b>PRD</b>	101	20.2	<b>PRD</b>	22	17.1875
<b>PVEM</b>	28	5.6	<b>PVEM</b>	9	7.03
<b>Movimiento Ciudadano (MC)</b>	20	4.0	<b>Movimiento Ciudadano</b>	1	0.78125
<b>PT</b>	14	2.8	<b>PT</b>	5	3.90
<b>Nueva Alianza (PANAL)</b>	10	2	<b>Nueva Alianza</b>	1	0.78125

Fuente: Elaboración propia con información de [http://www.diputados.gob.mx/apps/gps\\_parlam.htm](http://www.diputados.gob.mx/apps/gps_parlam.htm) y <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=5>

De acuerdo al modelo de Chasquetti, el partido en gobierno es minoritario. El PRI obtuvo en Diputados el 42.6% de los escaños y en el Senado el 40.62 % de los escaños. Sin embargo, a diferencia del período gubernamental de Fox, posee la primera minoría en ambas Cámaras. Aliado con partidos pequeños como PVEM y Nueva Alianza prácticamente puede obtener la mayoría de votos para generar legislación ordinaria. El autor menciona que un presidente con un apoyo cercano a la mayoría absoluta está siempre en condiciones de establecer acuerdos puntuales con socios ocasionales (2003, p. 336) y por ende un margen de gobernabilidad más alto. En otras palabras, tiene poder de veto.

En relación al número efectivo de partido (NEP), en el caso de la Cámara de Diputados es de 3.56 y para el Senado de 2.99. Esto refleja nuevamente un multipartidismo moderado. Hay que mencionar en este punto que al inicio de la administración se negoció una coalición legislativa a partir del Pacto por México a través de las dirigencias de los tres

partidos más importantes del país. Los detalles de este acuerdo se amplían en el capítulo de desarrollo del caso. En ese contexto se votaron en bloque varias reformas constitucionales que requerían de mayoría calificada.

A pesar de que el Pacto por México no sobrevivió toda la LXII Legislatura le brindó al partido de gobierno la posibilidad de obtener apoyos coyunturales según la orientación programática de las leyes en cuestión para obtener mayorías absolutas en la aprobación de las leyes secundarias que le sucedieron a las constitucionales.

Una diferencia fundamental entre el contexto de 2006 y el de 2014 es que esta ley se aprobó durante la primera legislatura de la administración de Peña Nieto. Esto se dio con el empuje de las reformas constitucionales del Pacto por México –una de ellas la de Telecomunicaciones– y en un período temporalmente ajeno a los procesos electorales que tienden a incidir en el comportamiento de voto de los legisladores, como sucedió en 2006. Otra diferencia importante es que en este caso se trató de una reforma integral a la regulación de radiodifusión y telecomunicaciones y no la modificación de artículos particulares; el proceso se inició y negoció completamente en el Senado, pasando por Diputados sin modificaciones. Por último, pero no menos importante, en 2014 la iniciativa de ley fue presentada por el ejecutivo, difundida públicamente y extendido el plazo de su negociación a período extraordinario.

Ahora entonces sería interesante analizar cómo se dio la votación de nueva ley de Telecomunicaciones en ambas Cámaras.

Tabla 5.5. Composición de la votación de la reforma a la ley de Radio y Televisión y Telecomunicaciones en ambas Cámaras (2014)

SENADO								
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC
A favor	80	41	23	0	9	1	1	0
En contra	37	0	12	22	0	4	0	1
Total	117*	41	35	22	9	5	1	1
DIPUTADOS								
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC
A favor	318	198	84	0	26	0	10	0
En contra	180	15	28	101	11	5	0	20
Total	498*	213	112	101	28	14	10	20

Fuente: Elaboración propia con información de:  
<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx> y  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/> \*El resto de los legisladores no asistieron a la sesión. Es llamativo el nivel de inasistencia en la votación del Senado dada la trascendencia de la votación; de las inasistencia 11 fueron de legisladores del PRI y 3 del PAN.

Como se puede observar en los resultados, en el caso del Senado el apoyo a la ley provino del 68.37% de los legisladores que asistieron a la votación. Después de haber analizado el proceso de negociación de la iniciativa en este órgano se puede comentar que el apoyo es importante, aunque es llamativa la inasistencia de 15 senadores. En la Cámara de Diputados el aval a la ley se otorgó con el 63.85% de los votos. En esta Cámara prácticamente no hubo ninguna discusión de la minuta, allí no se negoció la reforma y las posiciones partidarias ya estaban claramente definidas.

Es entonces importante analizar cómo se compuso la coalición que facilitó la aprobación de la ley en ambas Cámaras. Para tal fin se utilizará nuevamente el Índice Medio de Rice (Casar, 2008).

Tabla 5.6. Composición de la coalición medida por el índice de Rice (2014)

SENADO: PRI+PAN+PVEM+PANAL		
Partido	Índice de Rice (%)	Sentido mayoritario del voto
PRI	100	A favor
PAN	66.7	A favor
PRD	100	En contra
PVEM	100	A favor
PT	80	En contra
PANAL	100	A favor
MC	100	En contra
DIPUTADOS: PRI+PAN+PVEM+PANAL		
Partido	Índice de Rice (%)	Sentido mayoritario del voto
PRI	92.9	A favor
PAN	77,5	A favor
PRD	100	En contra
PVEM	92.8	A favor
PT	100	En contra
PANAL	100	A favor
MC	100	En contra

Fuente: Elaboración propia con información de:  
<http://busquedas.gruporeforma.com/elnorte/BusquedasComs.aspx> y  
<http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Observando los datos presentados se vislumbran los posicionamientos fuertemente articulados de los partidos políticos, donde la disciplina partidaria es mucho más marcada que en la votación del 2006. Se entiende por disciplina partidaria la obediencia o sujeción del voto del legislador a lo dispuesto por el líder del partido o la fracción parlamentaria. Si bien el Índice de Rice mide cohesión partidaria y no disciplina, la gran cantidad de votaciones en bloque del 100% de los legisladores de cada partido puede hacer pensar en un escenario próximo a esta situación.

En el caso del PRI la votación a favor del proyecto por parte de bancada senatorial es a favor en la totalidad de los legisladores presentes. El hecho de la inasistencia de 11 de sus representantes puede llevar a la interpretación de que no fue viable su votación en contra de la propuesta.

Otro indicador de fuerte disciplina partidaria es el de todos los partidos políticos asociados ideológicamente a la izquierda. Estos votaron en contra de la iniciativa en el Senado y en Diputados de forma absoluta, con la sola excepción de un senador del PT.

El PAN es el único partido donde, a pesar del apoyo mayoritario a la iniciativa, puede observarse un comportamiento de voto dividido en las dos cámaras para la votación de la ley de telecomunicaciones. Se puede inferir entonces que la iniciativa dividió al partido.

Los datos analizados nos revelan la importancia de analizar las reformas regulatorias desde la perspectiva de las interacciones entre ejecutivo y legislativo. México, al haber dejado de ser un caso excepcional de mayorías legislativas automáticas, presenta nuevas interacciones entre sus poderes representativos.

Sin estar enfocado este trabajo exclusivamente a esta temática puede observarse a partir de la evidencia nuevas tendencias: mayor preocupación del ejecutivo en la negociación de la viabilidad de sus propuestas, fenómenos de coaliciones partidarias coyunturales –que inclusive no están inspiradas necesariamente en afinidades ideológicas o programáticas– y la capacidad de injerencia directa de actores externos que tienen intereses creados en la legislación.



## 5.6. Síntesis de los elementos teóricos esenciales

La elaboración de políticas públicas implica la negociación de un gran número de actores colectivos gubernamentales y no gubernamentales que gestionan una política pública sectorial. A este tipo de estructuras a medio camino entre las de mercado y las de tipo jerárquico se le denomina red de políticas públicas o *policy networks*.

Rhodes y Marsh (1992) presentan una tipología de redes de política públicas a partir de las siguientes variables: dimensión estructural –número de participantes, grado de integración, distribución de recursos y concentración de poder– y dimensión relacional –tipo de interacciones tendientes a la cooperación o el conflicto–.

Al mismo tiempo, las interacciones y las decisiones producto de la negociación están influidas por el marco institucional donde se desenvuelven modelando el interés de los actores políticos y estructurando sus acciones en la búsqueda de sus intereses.

Las trasformaciones en las redes responden tanto a cambios en el ambiente como a modificaciones de las percepciones de los actores respecto del entorno que los rodea. La red puede incidir en la forma que tome el cambio. Interviene en el proceso de reforma que viene estimulado por el contexto y puede ser capaz de asegurar que cualquier cambio de la política pública no afecte en forma adversa sus intereses.

Por último, el contexto macro-político es una influencia determinante en la configuración de un subsistema de política pública particular. En este estudio se analizan los sistemas presidencialistas y su relación con las coaliciones legislativas, el sistema de partidos y, en el caso particular del sistema político mexicano, los efectos del gobierno dividido sin mayoría parlamentaria para la negociación de las leyes de radiodifusión y telecomunicaciones de 2006 y 2014.

En el siguiente capítulo se delinea la estrategia metodológica para el abordaje de este estudio. Se definen las razones por las que se realiza un estudio cualitativo, el método de estudio y sus criterios de validez.

## **CAPÍTULO VI: ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA EL ABORDAJE DEL ESTUDIO**

En este capítulo se expone el diseño metodológico para el abordaje del estudio. Se realiza una justificación de la pertinencia del uso de un enfoque cualitativo, se establece el estudio comparativo de caso como método de análisis y se plantean los criterios de validez que se aplicarán para establecer la verificabilidad de los resultados obtenidos.

### **6.1. Implicaciones fundamentales de un estudio cualitativo**

El enfoque principal de esta investigación es de tipo cualitativo. La investigación cualitativa busca entender las causas por las que los actores reaccionan de cierta manera, cuáles son sus motivaciones de acción, sus atributos (Shepsle, 2003) y sus preferencias (Scharpf, 1997) según los contextos en los que se desenvuelven.

Es una actividad localizada en cierto lugar y tiempo. Consiste en una serie de prácticas interpretativas y materiales que hacen al mundo visible. Esto significa que los investigadores que pretenden hacer una aproximación cualitativa estudian los fenómenos en sus escenarios naturales intentando interpretar los acontecimientos en términos de los significados que las personas les dan (Najmias y Rodríguez, 2007, p. 364).

El tipo de preguntas que los científicos de la Ciencia Política esperan responder desde este enfoque se orienta en el pasado, empezando por la explicación de una variable dependiente y una hipotética cadena de causalidad. En este caso el producto esperado no es una confirmación de refutación empírica de una hipótesis de variable independiente única sino la explicación de elecciones de política pública particulares o predicciones acerca de la factibilidad política de elecciones de política pública particulares (Scharpf, 1997, p. 25).

Los supuestos generales que dan sustento a la investigación cualitativa según Creswell (1994) son:

- Desde la perspectiva ontológica: la naturaleza de la realidad es subjetiva en tanto que es construida por los individuos involucrados en la investigación, y por ende

múltiple, dado que existe la realidad del investigador, la de los investigados y la de la audiencia (expertos)

- Desde la perspectiva epistemológica: el investigador y el investigado están inmersos en el contexto de interacción. Su mutua influencia es parte de la investigación en sí misma.
- Desde la perspectiva axiológica: se acepta al investigador como cargado de valores
- Desde la perspectiva metodológica: prevalece la lógica inductiva por la cual las categorías emergen del testimonio de los informantes o lo observado por el investigador. A partir de allí se explican los fenómenos estudiados como ligados al contexto.

## **6.2. El método de estudio comparativo de caso**

Desde esta aproximación cualitativa se propone un estudio comparativo de caso en dos momentos temporales diferentes. Yin (1994) identifica el estudio de caso como “una pesquisa empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidente” (p. 13). En el mismo sentido Stake (1994, p. 11) lo plantea como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes. Estudiamos un caso cuando tiene un interés en sí mismo. Buscamos el detalle de la interacción con sus contextos”.

Hay dos concepciones generales de los estudios de caso (Gundermann, 2008, p.256). Una corriente señala que lo que define el estudio de casos es su focalización en uno o cada caso singular. Desde esta perspectiva el estudio de caso es la elección de un objeto de estudio, o sea el estudio de caso intrínseco (Stake, 1994, 237). La segunda corriente pone énfasis en la investigación social a través de casos como un medio y no como un objeto de estudio. En este caso la selección de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría; o sea el estudio de caso instrumental (Stake, 1994, p. 237). Esta última aproximación del estudio de caso aplicará a este trabajo.

Se considera que un caso es algo específico, tiene un funcionamiento específico; es un sistema integrado. Como tal sigue patrones de conducta, los cuales tienen consistencia y secuencialidad (Stake, 1994, Gundermann, 2008, p. 253).

El estudio de caso puede incluir un solo caso o casos múltiples. Los estudios de Ciencia Política y Políticas Públicas han recurrido a los estudios comparativos de caso o método de caso comparado (Yin, p. 14) como una forma distintiva de estudios de casos múltiples. En un estudio comparado una variable o conjunto de variables son exploradas a través de múltiples casos.

Para Gundermann la aproximación del estudio comparativo de caso nos pone en un escenario de cierta ambigüedad, porque no es posible una delimitación clara entre ambos; el método de casos y el comparativo. Pero aplica indiscutiblemente a este tipo de trabajos dado que es ideal cuando el diseño de la investigación considera el análisis de la misma entidad en al menos dos momento de tiempo (Gundermann, p. 258). La esencia de un estudio comparativo de caso es incorporar la perspectiva comparativa, pero manteniendo el énfasis de los hallazgos en los contextos propios (Gundermann, p. 258).

El estudio que se desarrolla en esta investigación es el ejemplo de este tipo de estudios donde se compara un mismo caso en dos tiempos diferentes. Específicamente se comparan las últimas dos reformas legales a la regulación de radiodifusión de México – 2006 y 2014– para analizarlas tanto en su dimensión individual como desde la lógica comparativa.

#### *6.2.1. Justificación de la pertinencia y relevancia del método de estudio comparativo de caso*

La selección de un enfoque exclusivamente cualitativo para el abordaje del fenómeno a estudiar como el estudio comparativo de caso radica en la naturaleza de los objetos, validada en diferentes estudios que siguieron el mismo tipo de aproximación teórica y metodológica (Knoepfel, et. al., 2007; Varone, Rothmayer y Montpetit, 2006).

Los atributos, preferencias, recursos disponibles y selecciones de cursos de acción de cada uno de los actores y su posterior interacción en el marco de un contexto institucional sólo pueden ser abordados mediante entrevistas a profundidad a cada uno de dichos actores.

El alcance y contenido sustantivo e institucional de cada producto de política pública y su posterior comparación en diferentes tiempos sólo puede ser abordado a partir de un análisis de contenido cualitativo que permita detectar abordajes interpretativos del problema que se pretende solucionar, sus elementos constitutivos, su coherencia interna y su relación al marco legal en el que se inserta.

#### *6.2.2. Selección de las técnicas de la investigación*

Las técnicas de investigación que se desarrollarán en este trabajo son el análisis de contenido cualitativo y las entrevistas semiestructuradas.

Ambas técnicas de corte cualitativo facilitan un proceso de interpretación tanto de los elementos constitutivos de los documentos que rigen el marco normativo como de los puntos de vista de los actores que integran la red de políticas públicas que define dicho marco. En el capítulo siguiente se desarrollarán en forma exhaustiva cada una de las técnicas y sus instrumentos asociados.

En relación a la segunda técnica se sugiere realizar entrevistas semiestructuradas a los representantes de cada uno de los actores más importantes que influyeron en el diseño legislativo en los períodos en los que se enfoca el estudio: 2006-2014. Entre ellos se incluyen:

- actores gubernamentales: Poder Ejecutivo
- actores estatales no gubernamentales: Comisión Federal de Telecomunicaciones, Instituto Federal de Telecomunicaciones
- actores empresariales: concesionarios de frecuencias
- asociaciones civiles que influyen esta agenda en México

Tanto el proceso de elaboración como de interpretación del análisis de dictámenes legislativos y de las entrevistas semiestructuradas serán realizados por la autora de este trabajo.

#### **6.3. Definición de la validez de los estudios cualitativos**

La definición de la validez de los estudios cualitativos consiste en determinar el grado en que las afirmaciones de los investigadores sobre el conocimiento del objeto de estudio se

corresponden con la realidad, o mejor dicho la construcción de realidades de los investigados (Cho y Trent citado en Najmias y Rodriguez, 2007, p. 365). Es un término que aunque reelaborado desde diversas perspectivas se ha mantenido como elemento fundamental para la valoración de la calidad o rigor científico de los estudios en las ciencias sociales (Wolcott, 1990 en Sandín Esteban, 2000, p. 225).

En el ámbito de los estudios cualitativos el significado tradicional del concepto de validez ha sido y sigue en proceso de reformulación desde la perspectiva de construcción social del conocimiento otorgando énfasis a la interpretación (p. 226).

Para contextualizar la evolución del concepto de validez en los estudios cualitativos Sandín Esteban presenta cuatro posiciones respecto de la construcción de criterios de validez: aplicación de los criterios tradicionales positivistas, aplicación de criterios paralelos o cuasi-fundacionales, aplicación de criterios propios y establecimiento de nuevos criterios posmodernos (2000, p. 228).

En este proyecto se trabajará desde la segunda posición. En esta se destaca el modelo de Lincoln y Guba que establece cuatro categorías de validación que difieren de los paradigmas cuantitativos pero establecen un referente en consonancia. Este modelo aunque con cuestionamientos derivados de su apego al modelo de los criterios de validación cuantitativos es retomado en todos los trabajos revisados sobre validez de estudios cualitativos (Creswell, 2007; Sandín Esteban, 2000; Najmias y Rodriguez, 2007) por lo que se considera su relevancia.

A continuación se presenta un cuadro donde se muestran las correspondencias entre criterios cuantitativos y cualitativos.

Cuadro 6.1. Comparación de criterios de validez cuantitativa y cualitativa

Aspecto	Conceptos cuantitativos	Conceptos cualitativos	Procedimientos de verificación
Valor de verdad	Validez interna	Credibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia prolongada en el campo</li> <li>• Triangulación de fuentes de datos; de métodos y de investigadores</li> </ul>
Aplicabilidad	Validez externa/ Generalización	Transferibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción densa</li> </ul>
Consistencia	Fiabilidad ( <i>reliability</i> )	Confianza ( <i>dependability</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmación de los participantes</li> <li>• Revisión constante del proceso de investigación</li> </ul>
Neutralidad	Objetividad	Confirmabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmación de los participantes</li> </ul>

			• Revisión constante del proceso de investigación
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Najmias y Rodriguez, 2007, p. 366; y Sandín Esteban, 2000, p. 230.

Como se puede observar, a la idea de validez interna de los estudios cuantitativos se ofrece el concepto de credibilidad en el sentido de que la relación directa entre los hallazgos y la realidad es reemplazado por la similitud entre las realidades construidas por los participantes en el proceso y las reconstrucciones del evaluador atribuidas a ellos – este concepto es conocido como triangulación, el mismo se desarrolla más adelante–.

Al concepto de validez externa se propone el de transferibilidad. La transferibilidad puede ser concebida como paralela a la generalización. Este criterio está referido a la posibilidad de extender los resultados del estudio a otras poblaciones. Guba y Lincoln señalan que se trata de analizar qué tanto se ajustan los resultados con otro contexto. En la investigación cualitativa la audiencia o el lector del informe son los que determinan si pueden transferir los hallazgos a un contexto diferente del estudio. Es por ello que se requiere la descripción detallada del lugar y las características de los sujetos donde el fenómeno fue estudiado. En consecuencia, el grado de transferibilidad es la acción de establecer similitud entre los contextos.

Al concepto de fiabilidad se propone el de confianza, que significa consistencia de las observaciones en el tiempo. Y finalmente al concepto de objetividad se propone el de confirmabilidad. Estos autores consideran que la dependencia o consistencia y la confirmabilidad están referidas a que en el curso de la observación, el investigador que la realiza es contrastado con un agente interno o externo al estudio, como persona competente que expresa su opinión sobre todo el proceso observado. Si los resultados se validan por terceros entonces se puede asegurar la confiabilidad.

Creswell (2007, p. 218) citando a Stake considera que los procedimientos de verificación aplicables a los estudios de caso, como es el enfoque de este trabajo, son la triangulación y la confirmación de los participantes.

De acuerdo con Oppermann (citado por Rodriguez Ruiz, 2005) el término triangulación es definido usualmente en los diccionarios de dos formas:

- En primer lugar, como la división de un área en triángulos a efectos de medición de un terreno.
- En segundo lugar como la medición y representación de un área mediante el uso de triángulos con una base, altura y ángulos conocidos.

Estas definiciones hacen referencia al sentido originario de la triangulación en el campo de la medición de superficies. Inspirada en los métodos de comprobación de bases geométricas la literatura de investigación social tiene una larga tradición que preconiza el uso de técnicas de triangulación o validación convergente de los resultados obtenidos durante el trabajo de campo (Jick, 1979). El fundamento de estas técnicas subyace en la idea de que cuando una hipótesis sobrevive a la confrontación de distintas metodologías tiene un grado de validez mayor que si proviene de una sola de ellas.

La triangulación consiste en combinar métodos, fuentes y perspectivas teóricas a fin de superar sesgos de las investigaciones generados por la utilización de una única técnica, fuente o teoría. Varios autores coinciden en resaltar la triangulación como un procedimiento importante de validación en los estudios de caso (Yin, 1994; Creswell, 2007; Stake, 1994; Luck, Jackson y Usher, 2006).

La triangulación de métodos se basa en la premisa de que ningún método usado en forma exclusiva resuelve adecuadamente el problema de explicaciones no concordantes. Es recomendable en análisis comparativos como este estudio.

La triangulación de fuentes refiere a la contrastación de la consistencia interna de la información producida por los entrevistados. Implica comparar lo que los entrevistados dicen en privado con otras manifestaciones de naturaleza pública o en distintos momentos. Es aplicable al estudio de casos.

La triangulación de perspectivas teóricas involucra el uso de diferentes aproximaciones teóricas para analizar los mismos datos. Este tipo de triangulación permite comprender cómo los diferentes supuestos iniciales afectan las interpretaciones y conclusiones a las que se arriba.

La triangulación de fuentes refiere a la contrastación de la consistencia interna de la información producida por los entrevistados. Implica comparar lo que los entrevistados



dicen en privado con otras manifestaciones de naturaleza pública o en distintos momentos. Es aplicable al estudio de casos.

La confirmación de participantes es conocida también como triangulación de sujetos, y como se comentó anteriormente la información obtenida es contrastada por el investigador desde diferentes puntos de vista con informantes, observadores o personas implicadas en la investigación. Una vez que se reúnen las evidencias suficientes para garantizar la credibilidad de la investigación, es decir, cuando en una investigación los informantes claves coinciden en sus observaciones o apreciaciones, se dice que la información se ha saturado debido a que no aporta nuevos hallazgos.

En el caso de este estudio se procederá a realizar el proceso de validación de la información generada en las entrevistas a profundidad cruzando los resultados de unas entrevistas con las de otras. Se espera encontrar puntos de interpretación hasta llegar a la saturación de información.

Al mismo tiempo se realizará un proceso de triangulación comparando los resultados obtenidos en las dos herramientas que se utilizarán en el trabajo: los resultados de las entrevistas con el análisis de contenido de los dictámenes de ley. La idea de la triangulación aplicada a estas técnicas es obtener puntos de conexión o disonancia entre las posturas de los entrevistados y el contenido de los dictámenes en relación a la definición del problema y de las medidas establecidas allí.

#### **6.4. Síntesis de los elementos metodológicos esenciales**

Los estudios cualitativos buscan entender las causas por las que los actores reaccionan de cierta manera, cuáles son sus motivaciones de acción, sus atributos (Shepsle, 2003) y sus preferencias (Scharpf, 1997) según los contextos en los que se desenvuelven.

Desde esta aproximación cualitativa se propone un estudio comparativo de caso en dos momentos temporales diferentes. La selección de una entidad particular –en este caso la red de políticas públicas de radiodifusión/telecomunicaciones– se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de un problema general y para desarrollar nuevas evidencias en relación a la teoría. La esencia de un estudio comparativo de caso es

incorporar la perspectiva comparativa, pero manteniendo el énfasis de los hallazgos en los contextos propios (Gundermann, p. 258).

Los criterios de validez cualitativos en este estudio se trabajarán el modelo de Lincoln y Guba. El proceso de validación de la información se realizará a través de la triangulación de resultados del análisis de contenido y las entrevistas y la confirmación de las evidencias generadas en las entrevistas por los participantes.

En el siguiente capítulo se desarrollan los detalles sobre las técnicas de investigación a aplicar, la operativización de las variables y el proceso de elaboración de cuestionarios.

## **CAPÍTULO VII: ABORDAJE DE LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN**

Las técnicas utilizadas en esta investigación para la recolección de los datos serán el análisis de contenido cualitativo a dictámenes de reforma en primer término y la entrevista semiestructurada a actores, en segundo término. A continuación se exponen los elementos esenciales de cada una de ellas y su vinculación con los instrumentos de medición.

### **7.1. El análisis de contenido cualitativo**

El análisis de contenido en un sentido amplio implica una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabado o filmados donde pueda existir cualquier clase de registros de datos.

Berelson (1984, p.18) sostiene que el análisis de contenido es “una técnica de investigación para la descripción objetiva sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación”. Objetividad y sistematización confluyen en la capacidad de reproductividad del instrumento de investigación científica. Krippendorff (1990, p.28) lo define como “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a un contexto”. Aquí se incluye también el elemento contextual que es imprescindible en todo abordaje cualitativo. Esto a fin de que contribuya a conceptualizar la porción de la realidad que dio origen al texto analizado, el análisis de contenido siempre se justifica en el contexto de los datos. (p. 32)

Uno de los debates más importantes en relación al uso de dicha técnica es si debe implicar una aproximación cuantitativa o cualitativa (Berg, 2001, p. 241). Berelson plantea una aproximación de naturaleza cuantitativa, sin embargo, desde la mitad del siglo XX surgieron planteos alternativos al análisis de contenido cuantitativo en la medida de que para el estudio de ciertos fenómenos las técnicas numéricas eran insuficientes para captar los significados profundos que están más allá de lo explícito (Abela, 2002). Esto ha ido llevando al desarrollo de herramientas de análisis de textos con un enfoque más orientado a la captación de significados, definición de la situación y punto de vista del emisor. Smith

explica que el patrón de análisis cualitativo se relaciona con formas antecedente-consecuente, mientras que el cuantitativo se concentra en la duración y frecuencia (citado en Berg, 2001).

En un análisis de contenido es un reto fundamental la selección de las categorías y unidades de análisis. Las categorías pueden determinarse de forma inductiva o deductiva o por una combinación de ambas. En una aproximación deductiva, los investigadores utilizan un sistema de categorías predefinidas a partir de la perspectiva teórica, proveyendo los documentos codificados un medio para la contrastación de hipótesis. Abrahamson indica que una aproximación inductiva comienza con una inmersión en los documentos en orden a identificar las dimensiones o los temas que resultan significativos para los productores del mensaje (citado por Berg, 2001).

Desde esta perspectiva cualitativa el análisis de contenido debe desarrollar las categorías tan cerca como sea posible del material a interpretar (Berg, 2001; Abela, 2002). Se trata de procedimientos reductivos a través de la aplicación de preguntas al texto para identificar las categorías que corresponden a los distintos segmentos del texto; algunas planteadas desde antes y otras que van surgiendo en la codificación. En un proceso de retroalimentación estas categorías se van refinando. A su vez, las observaciones empíricas que emergen del texto deben contribuir a desarrollar explicaciones fundamentadas en los datos y aplicarlas a otras observaciones empíricas que se realicen sobre el fenómeno. Este último ejercicio se define como triangulación.

Strauss sugiere cuatro guías básicas para desarrollar una codificación de este tipo: “preguntarle” al texto un conjunto específico o consistente de preguntas; analizar los datos minuciosamente; interrumpir la codificación para tomar notas teóricas (por ejemplo para generar una nueva categoría); y nunca asumir la relevancia analítica de variables tradicionales como edad, género, clase social, ideología a menos que los datos demuestren efectivamente que lo son (Berg, 2001, p. 251-252).

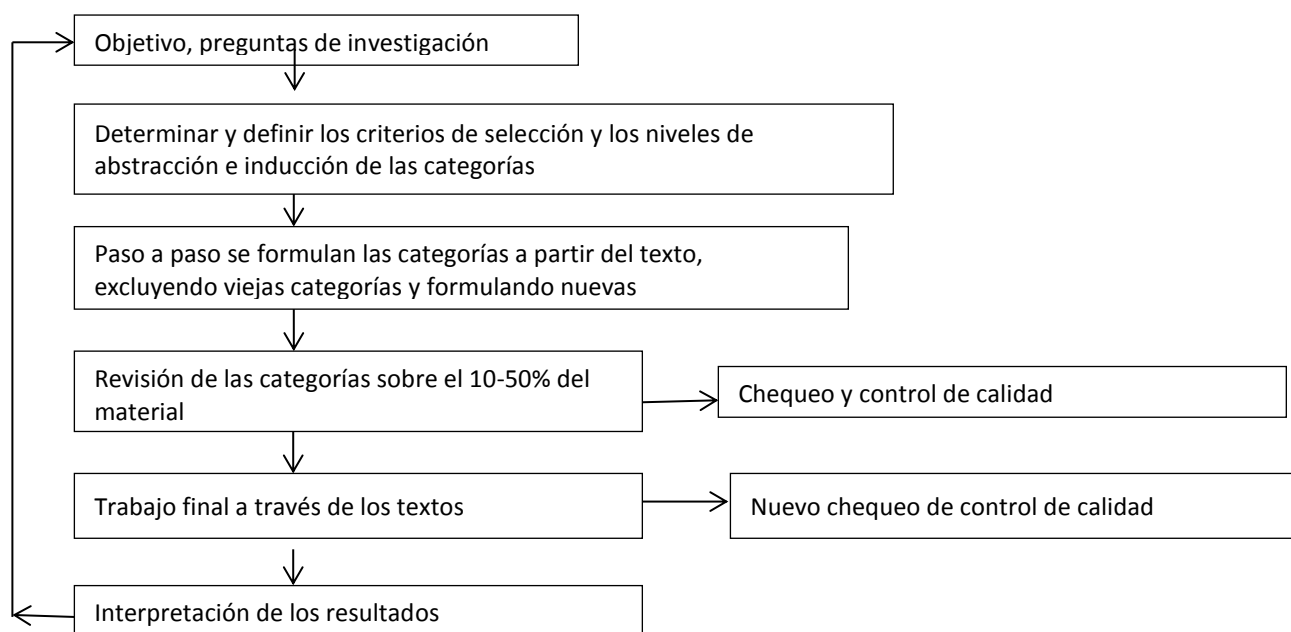
Una vez que se ha realizado la codificación abierta Berg plantea que se deben elaborar marcos de codificación (*coding frames*) (2001, p. 253). Estos marcos o encuadres se usan

para organizar la información e identificar hallazgos después de la codificación abierta. Para dicho autor el primer marco de codificación es un proceso de multinivel que requiere sucesivas clasificaciones de todos los casos bajo examen. De acuerdo a Strauss estamos ante una codificación axial que consiste en la codificación intensiva alrededor de una categoría (p. 253).

Una vez realizada la codificación axial se puede pasar a la fase de interpretación de los patrones emergentes en el documento. En este punto del proceso se pueden integrar perspectivas teóricas relevantes en orden a desarrollar el análisis o establecer teoría fundamentada que emerge del proceso inductivo (p. 254).

A continuación se presenta un esquema simplificado del desarrollo de categorías inductivas de Mayring adaptado por Abela (2002).

Figura 7.1. Esquema simplificado del desarrollo de categorías inductivas



Fuente: Abela (2002)

Como se puede ver el esquema sigue un proceso de pasos secuenciados que parte de las preguntas de investigación, siguiendo por las de definición de categorías en forma deductiva e inductiva. Este proceso continúa durante toda la investigación, es decir, se

pueden seguir definiendo nuevas categorías e intercalarlo con la interpretación de resultados.

#### *7.1.1. Primer instrumento: Cuestionario para el análisis de contenido*

Como se comentó previamente, en este trabajo se pretende realizar un análisis de contenido cualitativo a dictámenes de reforma en el contexto de discusión de las reformas legislativas de la Ley de 2006 y 2014. El ejercicio pretende demostrar que existe una relación entre los procesos de diseño de la política pública y los efectos resultantes— expresados en este trabajo en los dictámenes parlamentarios—. Esta es una hipótesis indagada en el estudio de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006) que realizan un estudio cualitativo comparado sobre la regulación de la biomedicina en once países.

Según dichos autores el diseño de políticas públicas puede ser evaluado a través de un conjunto de atributos distintivos que incide directamente sobre qué tan fuertemente el diseño de la regulación limita la autonomía de los regulados y el acceso de los beneficiarios o les otorga derechos. A partir de allí definen tres categorías que incluyen una escala donde identifican regulaciones restrictivas, intermedias y permisivas (Varone, Rothmayer y Montpetit, 2006, p. 320). En el primer caso las políticas tienen el objetivo de proteger a la sociedad de potenciales efectos negativos (enfocado a los beneficiarios). En el segundo, se amplía la autonomía de los regulados, sin embargo su actividad está controlada y monitoreada y se imponen condiciones de acceso a beneficiarios. En el último caso, de políticas permisivas, la autonomía de operación de los regulados es prácticamente ilimitada con la única limitación de que se respeten ciertas reglas.

Los atributos citados son los siguientes (Varone, Rothmayer y Montpetit, 2006, p. 318):

- Objetivos o metas: ¿Cuáles son los objetivos y cuál es el alcance de las consecuencias deseadas de las políticas de regulación que se establecieron?
- Herramientas de política pública —instrumentos—: ¿Cuáles son las herramientas y cuál es el alcance de los medios propuestos por la reforma para alcanzar las metas deseadas?

- Grupos objetivo: ¿Cuáles son los actores cuya conducta la reforma pretende influenciar? ¿En qué forma se pretende hacerlo, imponiéndoles obligaciones u otorgándoles derechos?
- Beneficiarios últimos: ¿Cuáles son las personas que deben beneficiarse de la intervención estatal? ¿En qué medida las decisiones se toman teniendo en cuenta sus necesidades?
- Implementadores: ¿Cuáles son los actores públicos o privados responsables de la implementación de los instrumentos? ¿Qué atribuciones les otorga la reforma?

Para la elaboración de la herramienta de análisis de contenido, que consisten en un cuestionario aplicable a los documentos a analizar, se partió de este modelo simple y se integró con otro abordaje más complejo de Frederic Varone y otros autores donde presentan una propuesta integral para el análisis de políticas públicas (Knoepfel, et. al., 2007).

En este segundo modelo se desarrolla una serie de categorías y procesos que cubren el ciclo de toda política pública. Entre las categorías se incluyen actores, recursos y reglas institucionales; con respecto a los procesos cubre las fases de definición política del problema público, el proceso de toma de decisiones, la fase de implementación de la política y finalmente la fase de evaluación de la política.

En el cuestionario de esta investigación las categorías a desarrollar son actores, recursos y reglas institucionales. En relación a las fases de política pública se trabajarán exclusivamente las dos primeras que plantea el modelo porque el enfoque de este trabajo se sitúa en la etapa de toma de decisión.

Los actores según el modelo escogido para el abordaje metodológico pueden designar tanto a un individuo –secretario de estado, representante legislativo, periodista especializado, etc. –, varios individuos –oficina o sección administrativa–, una entidad legal –una compañía privada, asociación, sindicato, etc.– o un grupo social –audiencias, grupos vulnerables, productores agropecuarios, etc.– (Knoepfel, et. al., 2007, p. 39).

Los actores pueden distinguirse según su naturaleza pública como: actores político-administrativos, investidos con autoridad pública; actores objetivo, cuya conducta está políticamente definida como causante indirecto de una problemática pública o capaz de tomar acciones para tratar esta; los beneficiarios de la política, que experimentan los efectos negativos de un problema particular y cuya situación debe ser mejorada a través de la implementación de la intervención pública; y finalmente, los grupos de terceros, que son afectados indirectamente por la política pública en forma positiva o negativa (p. 45).

En cuanto a la primera categoría de actores es importante distinguir al menos tres tipos de actores político-administrativos que se destacan en este trabajo. Los actores políticos en esencia que son escogidos mediante un proceso de representación electoral –poder ejecutivo y legislativo–; actores judiciales –que intervienen en un proceso administrativo cuando se da un conflicto en la aplicación de las normas regulatorias– y actores reguladores –que son agencias públicas con diferentes grados de autonomía, facultadas por ley para la implementación de una política pública sectorial–.

Cambiando de tema, Knoepfel, et. al. (2007) proponen abordar las reglas institucionales combinando dos aproximaciones: la primera inspirada en las ciencias legales y administrativas, en la cuales éstas representan una jerarquía de normas e instituciones; y la segunda inspirada en el neoinstitucionalismo, en el cual las reglas derivan de las negociaciones de los actores –no exclusivamente político-administrativos– para manejar sus interacciones (p. 101). De esto deriva que las reglas pueden representar constreñimientos –limitaciones a los márgenes de maniobra– u oportunidades –mayor participación en la definición e implementación de una política pública– para los actores de la política pública.

A partir de la primera aproximación los autores identifican como categoría los niveles de reglas institucionales dentro del sistema político –dimensión jerárquica–; a partir de la segunda aproximación plantean tipologías de reglas institucionales que los actores pueden escoger –dimensión de negociación–.



En relación a las reglas institucionales dentro del sistema político plantean una perspectiva de arriba hacia abajo (pp. 102-103):

- El marco institucional: Las reglas constitucionales del régimen democrático –los derechos constitucionales, principios legales, organización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial–.
- Las reglas institucionales que gobiernan las organizaciones administrativas y paraestatales: Las herramientas y recursos que el gobierno dispone para llevar a cabo sus acciones.
- Los arreglos político administrativos específicos de una política pública particular.

Con respecto a las tipologías de reglas institucionales que los actores pueden escoger los autores proponen un modelo simplificado a partir de la clasificación de Ostrom (1990). Ella define las reglas institucionales como pautas desarrolladas y aplicadas por grupos de actores para estructurar actividades repetitivas que producen resultados –de preferencia predecibles– que involucran a dichos actores y a otros actores potenciales (p. 53).

Knoepfel, et. al. (2007), plantean a partir de la categorización de Ostrom un modelo de tres categorías (p. 109):

- Las reglas que definen el acceso a los recursos de la política pública –los recursos están definidos en la categoría de recursos–.
- Las reglas que definen las competencias y naturaleza de interacción entre los actores públicos y privados –decisiones legislativas y regulatorias–.
- Las reglas que definen la conducta individual –implementación de las políticas públicas–.

En relación a las fases de definición de establecimiento de la política pública, como se comentó previamente, en este trabajo se tendrán en cuenta dos etapas: la definición política del problema público y el proceso de toma de decisiones.

La primera fase es definida por los autores del modelo como la fase del establecimiento de la agenda política (Knoepfel, et. al., 2007, p. 125). En ella se da la construcción social del problema que no es otra cosa que la representación de la construcción colectiva

directamente asociada a percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en forma individual o como parte de grupos organizados (p. 126).

Una condición esencial de este trabajo es la reconstrucción del proceso de elaboración social del problema. Se pretende identificar los argumentos de los diferentes actores a través de sus percepciones de las condiciones objetivas de la problemática y su definición de cuál debe ser la naturaleza de la intervención regulatoria. A partir de estas diferentes de posturas, identificables en los procesos de entrevistas, se proyecta contrastar las posturas de cada actor con la definición dominante del problema, que no es otra cosa que la formulación del problema expresada en los dictámenes de reforma.

Knoepfel, et. al. (2007) ofrecen un modelo de operacionalización del problema que se presentarán en el siguiente cuadro. Para ello incluyen las siguientes dimensiones (pp.132-134):

- Intensidad del problema: la forma en que las consecuencias del problema son estimadas a nivel individual y colectivo.
- Perímetro del problema: identificar el espectro de los posibles efectos negativos en relación a diferentes grupos sociales afectados por su ubicación geográfica y su evolución en el tiempo.
- Novedad del problema: cambios producidos recientemente por la evolución de las sociedades postindustriales, mientras que otros son de naturaleza crónica. El grado de novedad de un problema puede ser un factor determinante en su capacidad de acceder a la agenda gubernamental.
- Urgencia del problema: como lo indica la palabra un problema social puede ser percibido como una necesidad o falta apremiante.

Peters (2005) ofrece otro mecanismo de operacionalización del problema público a partir de siete variables –algunas de ellas coinciden con el modelo anterior–. Las primeras tres variables se relacionan directamente con el problema en sí mismo y pueden influir en la selección de los instrumentos de política pública. El segundo conjunto se relaciona a la conexión entre las características del problema y la selección de instrumentos en el sentido de identificar cuáles son los más apropiados para resolver el problema (p. 356).

A continuación se presenta el primer conjunto (pp. 356-361):

- Insolubilidad (p. 356): Ausencia de una solución durable. Es un problema crónico –dependen de factores externos– que aparece recurrentemente en la agenda del gobierno. No se dispone de una tecnología que resuelva el problema de una vez por todas (p. 357)
- Complejidad: Puede ser de tres tipos:
  - política: gran número de actores e intereses involucrados lo que genera dificultad para llegar a acuerdos (p. 358)
  - programática: por alto contenido técnico, el ciudadano promedio tiene dificultad para entenderlo y poder incidir en ellos (p. 359)
  - por multicausalidad: hay modelos competitivos de su explicación causal (p. 359) –los instrumentos de política escogidos dependen de los modelos de causalidad predominante a través del tiempo–.
- Escala: Magnitud y efectos que produce. Su magnitud determina que requiera una solución integral o un método incremental o acumulativo (p. 361)

El segundo conjunto de variables incluye (pp. 362-365):

- Divisibilidad –no es la escala del problema–: naturaleza de los “bienes” requeridos para solucionar el problema. Esto incide en el modelo distributivo de los bienes públicos que se debe asignar pudiendo beneficiar a ciertos sectores de la sociedad –grado en el que los beneficios son concentrados y los costos se diluyen–.
- Monetización: su capacidad de ser expresado en forma monetaria –costos en millones de pesos– o la concepción de que el dinero puede ser usado para resolver o aminorar el problema (p. 363).
- Alcance de la actividad gubernamental: cuestionamiento sobre la capacidad del gobierno para intervenir en la solución del problema –se supone que cuando las actividades a ser controladas son numerosas y altamente diferenciadas la capacidad del Estado es limitada– (p. 364).

A continuación se resumen las dimensiones del problema público que se analizarán en este trabajo.

**Cuadro 7.1. Dimensiones del problema público**

<b>Insolubilidad</b>	Ausencia de una solución durable (problema crónico).
<b>Complejidad política</b>	Gran número de actores e intereses involucrados lo que genera dificultad para llegar a acuerdos.
<b>Complejidad programática</b>	Por su alto contenido técnico el ciudadano promedio tiene dificultad para entenderlo y poder incidir.
<b>Complejidad por multicausalidad</b>	Hay modelos competitivos de su explicación causal.
<b>Escala</b>	La magnitud del problema y el alcance de los efectos que produce. Su magnitud determina que requiera una solución integral o un método incremental o acumulativo.
<b>Novedad del problema</b>	Cambios producidos recientemente por la evolución de la sociedad postindustriales.
<b>Urgencia del problema</b>	Necesidad o falta apremiante.
<b>Divisibilidad</b>	Naturaleza de los “bienes” requeridos para solucionar el problema. Esto incide en el modelo de distribución de los bienes públicos.
<b>Monetización</b>	Su capacidad de ser expresado en forma monetaria.
<b>Capacidad gubernamental</b>	Cuestionamiento sobre la capacidad del gobierno para intervenir en la solución del problema.

Estas categorías se agruparon a partir de los modelos teóricos analizados sobre el tema (Knoepfel, et. al., 2007 y Peters, 2005) y se aplicarán en el cuestionario del análisis de contenido.

Volviendo a la cuestión de las fases de definición de establecimiento de la política pública queda por desarrollar las variables con las que se abordará el proceso de toma de decisiones.

Para abordar esta fase se continuará trabajando a partir del modelo de Knoepfel, et. al. (2007). Esta fase incluye el conjunto de “actos reglamentarios y normas que el congreso, el gobierno y las autoridades encargadas de la ejecución consideren necesarias para la aplicación de una política pública –que resuelva el problema público–” (p. 151)

Materialmente, según dichos autores, este tipo de productos incluye los objetivos normativos para la solución del problema público, la definición de los grupos objetivo y su

rol en la realización de la política, los medios que se deberán proveer para dicho propósito y los principios de organización administrativa para la implementación.

Todas estas cuestiones son definidas por Knoepfel, et. al. (2007) a través de elementos constitutivos que servirán, junto con la definición del problema público, para realizar el análisis comparativo cualitativo.

Los elementos constitutivos se integran dentro de una categoría denominada exhaustividad. La misma incluye elementos sustantivos e institucionales. Los primeros se refieren a los objetivos –que se pretende lograr–, elementos evaluativos –evidencias de cumplimiento y sanciones– y elementos operacionales –medios de intervención–. Los segundos incluyen los elementos político-administrativos –autoridades competentes encargadas de la implementación de la reforma– y los procedimentales –instrumentos administrativos y de otro tipo con que cuenta la autoridad competente para su operación–.

Finalmente el modelo incorpora dos variables más para la realización de un análisis comparativo: coherencia interna y legalidad, que son claramente de tipo interpretativo para realizar la evaluación de la política pública.

Para el abordaje de la primera los autores sugieren un ejercicio de comparación entre los objetivos de la reforma y los elementos operacionales y entre los objetivos de la reforma y los recursos asignados a la autoridad competente. En este trabajo se realizará también una comparación entre los objetivos de la reforma y las capacidades de recursos humanos de la autoridad competente.

En relación a la variable de legalidad el modelo propone un ejercicio de comparación externa entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo, especialmente la Constitución.

#### *7.1.2. Primera versión del cuestionario para el análisis de contenido*

##### **Herramienta 1. Análisis de contenido a los dictámenes de ley**

1. Definición del problema público: ¿Cómo se define el problema? (según los siguientes criterios):

1.1. Intensidad del problema: la forma en que las consecuencias del problema son estimadas a nivel individual y colectivo.

1.2. Perímetro del problema: identificar el espectro de los posibles efectos negativos en relación a diferentes grupos

sociales afectados por su ubicación geográfica y su evolución en el tiempo.	
1.3. Novedad del problema: cambios producidos recientemente por la evolución de las sociedades postindustriales, mientras que otros son de naturaleza crónica. El grado de novedad de un problema puede ser un factor determinante en su capacidad de acceder a la agenda gubernamental.	
1.4. Urgencia del problema: como lo indica la palabra un problema social puede ser percibido como una necesidad o falta apremiante.	
2. Exhaustividad:	
2.1.Elementos sustantivos:	
2.1.1.Objetivos:	
2.1.1.1.¿Cuáles son los objetivos explícitos de la Reforma? ¿Son abstractos ó concretos (incluyen unidades de medida o indicadores de efectividad)?	
2.1.1.2. ¿Cuáles es el alcance de las consecuencias deseadas de las políticas de regulación que se establecieron?	
2.2. Elementos evaluativos:	
2.2.1. ¿La reforma incluye instrucciones con respecto al tipo de evidencias para evaluar el cumplimiento de los objetivos (duración y técnica de recolección de datos)?	
2.3.Elementos operacionales:	
2.3.1. ¿Cuáles son los medios de intervención establecidos en la reforma (medidas)?	
2.3.2. ¿Cuáles de estos medios de intervención son utilizados para motivar a los grupos objetivo al cumplimiento de la normativa)? ¿En qué forma se pretende hacerlo, imponiéndoles obligaciones u otorgándoles derechos?	
2.4.Elementos institucionales:	
2.4.1.Elementos político- administrativos:	
2.4.1.1. ¿Cuáles son las autoridades competentes encargados de la implementación de la reforma? (se generaron dos categoría ya que son dos autoridades competentes: Secretaría y COFETEL) ¿Qué atribuciones les otorga la reforma?	
2.4.1.2.¿Cuáles son los otros actores institucionales que menciona la Reforma? (Poder ejecutivo, Diputados, Senado, IFE)	
2.4.1.3. ¿Cuál es la distribución de competencias entre la autoridad competente y otros órganos administrativos para la operación?	
2.4.2.Elementos procedimentales:	
2.4.2.1. ¿Cuáles son los instrumentos administrativos con que cuenta la autoridad competente para su operación interna y el intercambio con grupos objetivo?	
3.Coherencia interna (conexión entre objetivos e instrumentos):	
3.1. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los elementos operacionales?	
3.2. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los recursos asignados a la autoridad competente?	
3.3. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y las capacidades de recursos humanos de la autoridad competente?	
4.Legalidad:	
4.1. ¿Existe congruencia entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo, especialmente la Constitución? ¿Da pie a la intervención de la Corte para legislar por la vía jurisprudencial?	

### 7.1.3. Primer pilotaje: sugerencias teóricas

La herramienta que se utilizará como cuestionario aplicable al análisis de contenido fue validada por un pilotaje de dos expertos teóricos. Producto de sus observaciones se hicieron cambios al instrumento.

En primer lugar, se incorporó una pregunta al cuestionario sobre los marcos interpretativos dominantes del problema público. El experto 2 sugirió el tratamiento de una aproximación de naturaleza cualitativa a partir del estudio de López Rodríguez (2011). Dicha autora propone estudiar el marco interpretativo que aparece en un específico momento histórico para comprobar las representaciones –complementarias o en disputa– alrededor de un problema público.

La autora define al marco interpretativo *–frame–* como un “mecanismo subjetivo de ordenación e interpretación de la realidad circundante forjado en la interacción comunitaria, que dota de significado a dicha realidad *–definiéndola–* y orienta un curso de acción *–proponiendo cómo y cuándo actuar–* (p. 16).

Si se manifiesta un cambio de marco interpretativo *–framing–* es porque va acompañado de un cambio en la manera en que el problema es nombrado *–naming–*, un cambio en el entendimiento de lo que los conceptos significan o la necesidad de introducir nuevos conceptos que aporten matices al problema estudiado.

Teniendo en cuenta la naturaleza de este trabajo que propone la revisión del marco regulatorio en dos tiempos diferentes se pretende observar si se presentan cambios en el marco interpretativo del problema público estudiado.

Para acceder a dichos marcos interpretativos explora la importancia del uso del lenguaje en el campo de los problemas públicos. Propone que a partir de las representaciones discursivas enunciadas por individuos o grupos se puede realizar una aproximación cualitativa a los marcos interpretativos alrededor de un problema público (p. 18).

López Rodríguez entiende por representaciones discursivas a aquellas que son elaboradas por individuos o colectivos en las que se puede encontrar un posicionamiento acerca del problema social específico (p. 19). Y resalta que es factible estudiar dichas representaciones discursivas a través de textos clave como leyes, textos gubernamentales, debates e informes parlamentarios y documentos elaborados por la sociedad civil (p. 21). En el caso de este trabajo se utilizará para tal fin los dictámenes legislativos de las reformas de 2006 y 2014.

En el rubro de los elementos sustantivo, el experto 2 propuso eliminar una parte de la pregunta sobre los objetivos de la reforma *–pregunta 2–* para facilitar su lectura e interpretación posterior. En el rubro de los elementos evaluativos el experto 1 sugirió incorporar una pregunta respecto de si la reforma prevé sanciones en caso de incumplimiento y el experto 2 recomendó complementar dicha indagación para averiguar quién es el encargado de imponer las sanciones.

#### 7.1.4. Segunda versión del cuestionario para el análisis de contenido

<p><b>Herramienta 1. Análisis de contenido a los dictámenes de ley</b></p> <p>1. Definición del problema público:</p> <p>1.1. ¿Cómo se define el problema? (según los siguientes criterios):</p> <p>1.1.1. Intensidad del problema: la forma en que las consecuencias del problema son estimadas a nivel individual y colectivo.</p> <p>1.1.2. Perímetro del problema: identificar el espectro de los posibles efectos negativos en relación a diferentes grupos sociales afectados por su ubicación geográfica y su evolución en el tiempo.</p> <p>1.1.3. Novedad del problema: cambios producidos recientemente por la evolución de las sociedades postindustriales, mientras que otros son de naturaleza crónica. El grado de novedad de un problema puede ser un factor determinante en su capacidad de acceder a la agenda gubernamental.</p> <p>1.1.4. Urgencia del problema: como lo indica la palabra un problema social puede ser percibido como una necesidad o falta apremiante.</p> <p>1.2. ¿Cuáles son los marcos interpretativos dominantes sobre los que se construye el problema (representación discursiva)?</p> <p>2. Exhaustividad:</p> <p>2.1. Elementos sustantivos:</p> <p>2.1.1. Objetivos:</p> <p>2.1.1.1. ¿Cuáles son los objetivos explícitos de la Reforma? ¿Son abstractos ó concretos (incluyen unidades de medida o indicadores de efectividad)?</p> <p>2.1.1.2. ¿Cuáles son las consecuencias deseadas de las políticas de regulación que se establecieron?</p> <p>2.2. Elementos evaluativos:</p> <p>2.2.1. ¿La reforma incluye instrucciones con respecto al tipo de evidencias para evaluar el cumplimiento de los objetivos (duración y técnica de recolección de datos)?</p> <p>2.2.2. ¿La reforma prevé sanciones en caso de incumplimiento?</p> <p>2.2.3. ¿Quién es el encargado de imponer las sanciones?</p> <p>2.3. Elementos operacionales:</p> <p>2.3.1. ¿Cuáles son los medios de intervención establecidos en la reforma (medidas)?</p> <p>2.3.2. ¿Cuáles de estos medios de intervención son utilizados para motivar a los grupos objetivo al cumplimiento de la normativa)? ¿En qué forma se pretende hacerlo, imponiéndoles obligaciones u otorgándoles derechos?</p> <p>2.4. Elementos institucionales:</p> <p>2.4.1. Elementos político- administrativos:</p> <p>2.4.1.1. ¿Cuáles son las autoridades competentes encargados de la implementación de la reforma? (se generaron dos categoría ya que son dos autoridades competentes: Secretaría y COFETEL) ¿Qué atribuciones les otorga la reforma?</p> <p>2.4.1.2. ¿Cuáles son los otros actores institucionales que menciona la Reforma? (Poder ejecutivo, Diputados, Senado, IFE)</p> <p>2.4.1.3. ¿Cuál es la distribución de competencias entre la autoridad competente y otros órganos administrativos para la operación?</p> <p>2.4.2. Elementos procedimentales:</p> <p>2.4.2.1. ¿Cuáles son los instrumentos administrativos con que cuenta la autoridad competente para su operación interna y el intercambio con grupos objetivo?</p> <p>.....</p> <p>3. Coherencia interna (conexión entre objetivos e instrumentos): (se sugiere interpretarlo a través de una matriz de marco lógico)</p> <p>3.1. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los elementos operacionales?</p> <p>3.2. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los recursos asignados a la autoridad competente?</p> <p>3.3. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y las capacidades de recursos humanos de la autoridad competente?</p> <p>4. Legalidad:</p> <p>4.1. ¿Existe congruencia entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo, especialmente la Constitución?</p> <p>¿Da pie a la intervención de la Corte para legislar por la vía jurisprudencial?</p>
--

#### 7.1.5. Segundo pilotaje: sugerencias metodológicas

El experto 3 realizó una sugerencia en términos del vaciado de datos en el software de análisis cualitativo. La misma consiste en identificar con etiquetas predeterminadas los conceptos claves para establecer la vinculación entre ellos. Esto facilitará la interpretación de resultados.



### 7.1.6. Tercera versión del cuestionario para el análisis de contenido

<p><b>Herramienta 1. Análisis de contenido a los dictámenes de ley</b></p> <p>1. Definición del <b>problema público</b>:</p> <p>1.1. ¿Cómo se define el problema? (según los siguientes criterios):</p> <p>1.1.1. Intensidad del problema: la forma en que las consecuencias del problema son estimadas a nivel individual y colectivo.</p> <p>1.1.2. Perímetro del problema: identificar el espectro de los posibles efectos negativos en relación a diferentes grupos sociales afectados por su ubicación geográfica y su evolución en el tiempo.</p> <p>1.1.3. Novedad del problema: cambios producidos recientemente por la evolución de las sociedades postindustriales, mientras que otros son de naturaleza crónica. El grado de novedad de un problema puede ser un factor determinante en su capacidad de acceder a la agenda gubernamental.</p> <p>1.1.4. Urgencia del problema: como lo indica la palabra un problema social puede ser percibido como una necesidad o falta apremiante.</p> <p>1.2. ¿Cuáles son los marcos interpretativos dominantes sobre los que se construye el problema (representación discursiva)?</p> <p>2. Exhaustividad:</p> <p>2.1. Elementos sustantivos:</p> <p>2.1.1. Objetivos:</p> <p>2.1.1.1. ¿Cuáles son los <b>objetivos</b> explícitos de la Reforma? ¿Son abstractos ó concretos (incluyen unidades de medida o indicadores de efectividad)?</p> <p>2.1.1.2. ¿Cuáles son las consecuencias deseadas de las políticas de regulación que se establecieron?</p> <p>2.2. Elementos evaluativos:</p> <p>2.2.1. ¿La reforma incluye instrucciones con respecto al tipo de <b>evidencias</b> para evaluar el cumplimiento de los objetivos (duración y técnica de recolección de datos)?</p> <p>2.2.2. ¿La reforma prevé <b>sanciones</b> en caso de incumplimiento?</p> <p>2.2.3. ¿Quién es el encargado de imponer las sanciones?</p> <p>2.3. Elementos operacionales:</p> <p>2.3.1. ¿Cuáles son los <b>medios de intervención</b> establecidos en la reforma (medidas)?</p> <p>2.3.2. ¿Cuáles de estos medios de intervención son utilizados para motivar a los grupos objetivo al cumplimiento de la normativa)? ¿En qué forma se pretende hacerlo, imponiéndoles obligaciones u otorgándoles derechos?</p> <p>2.4. Elementos institucionales:</p> <p>2.4.1. Elementos político- administrativos:</p> <p>2.4.1.1. ¿Cuáles son las <b>autoridades competentes</b> encargados de la implementación de la reforma? (se generaron dos categoría ya que son dos autoridades competentes: Secretaría y COFETEL) ¿Qué <b>atribuciones</b> les otorga la reforma?</p> <p>2.4.1.2. ¿Cuáles son los otros actores institucionales que menciona la Reforma? (Poder ejecutivo, Diputados, Senado, IFE)</p> <p>2.4.1.3. ¿Cuál es la <b>distribución de competencias</b> entre la autoridad competente y otros órganos administrativos para la operación?</p> <p>2.4.2. Elementos procedimentales:</p> <p>2.4.2.1. ¿Cuáles son los <b>instrumentos administrativos</b> con que cuenta la autoridad competente para su operación interna y el intercambio con grupos objetivo?</p> <p>.....</p> <p>3. Coherencia interna (conexión entre objetivos e instrumentos): (se sugiere interpretarlo a través de una matriz de marco lógico)</p> <p>3.1. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los elementos operacionales?</p> <p>3.2. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los recursos asignados a la autoridad competente?</p> <p>3.3. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y las capacidades de recursos humanos de la autoridad competente?</p> <p>4. Legalidad:</p> <p>4.1. ¿Existe congruencia entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo, especialmente la Constitución?</p> <p>¿Da pie a la intervención de la Corte para legislar por la vía jurisprudencial?</p>
---

### 7.1.7. Modificaciones posteriores del autor

Después de realizados los pilotajes se realizó una relectura de artículo de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006) y se percató de que no quedaban claramente ubicadas las variables de actores en el cuestionario. Para dicho fin se generó esta categoría y se realizaron preguntas individualizadas para los grupos objetivo y los beneficiarios.

También se decidió rediseñar la variable de definición del problema público como resultado de una codificación provisional a partir de la clasificación de Peters (2005). Se decidió agregar un nuevo problema que no estaba contenido en ninguna de las categorías planteadas por el autor y es clave en la naturaleza de esta reforma: la concentración monopólica.

### 7.1.8. Versión definitiva del cuestionario para el análisis de contenido

<b>Herramienta 1. Análisis de contenido a los dictámenes de ley</b>	
<b>1. Definición del problema público:</b>	
1.1. ¿Cómo se define el problema? (según los siguientes criterios):	
1.1.1. Insolubilidad: Ausencia de una posible solución durable (problema crónico).	
1.1.2. Complejidad política: gran número de actores e intereses involucrados lo que genera dificultad para llegar a acuerdos	
1.1.3. Complejidad programática: por alto contenido técnico el ciudadano promedio tiene dificultad para entenderlo y poder incidir	
1.1.4. Complejidad por multicausalidad: hay modelos competitivos de su explicación causal	
1.1.5. Escala: la magnitud del problema y el alcance de los efectos que produce. Su magnitud determina que requiera una solución integral o un método incremental o acumulativo	
1.1.6. Novedad del problema: cambios producidos recientemente por la evolución de la sociedad postindustriales.	
1.1.7. Urgencia del problema: Necesidad o falta apremiante	
1.1.8. Divisibilidad: naturaleza de los “bienes” requeridos para solucionar el problema. Esto incide en el modelo de distribución de los bienes públicos.	
1.1.9. Monetización: su capacidad de ser expresado en forma monetaria	
1.1.10. Alcance de la actividad gubernamental: cuestionamiento sobre la capacidad del gobierno para intervenir en la solución del problema	
1.1.11. Concentración monopólica: intervención directa de actores no gubernamentales ( esta categoría la incorporo yo)	
1.2. ¿Cuáles son los marcos interpretativos dominantes sobre los que se construye el problema (representación discursiva)?	
<b>2. Actores no estatales:</b>	
2.1. ¿Cuáles son los <b>grupos objetivo</b> a los que se pretende regular?	
2.2. ¿Cuáles son los <b>beneficiarios</b> de la intervención estatal? ¿En qué medida las decisiones se toman teniendo en cuenta sus necesidades?	
2.3. ¿El documento tiene en cuenta a <b>terceros actores</b> ? ¿En qué medida las decisiones se toman teniendo en cuenta sus necesidades?	
<b>3. Exhaustividad:</b>	
3.1. Elementos sustantivos:	
3.1.1. Objetivos:	
3.1.1.1. ¿Cuáles son los <b>objetivos</b> explícitos de la Reforma? ¿Son abstractos ó concretos (incluyen unidades de medida o indicadores de efectividad)?	
3.1.1.2. ¿Cuáles son las consecuencias deseadas de las políticas de regulación que se establecieron?	
3.1.2. Elementos evaluativos:	
3.1.2.1. ¿La reforma incluye instrucciones con respecto al tipo de <b>evidencias</b> para evaluar el cumplimiento de los objetivos (duración y técnica de recolección de datos)?	
3.1.2.2. ¿La reforma prevé <b>sanciones</b> en caso de incumplimiento?	
3.1.2.3. ¿Quién es el encargado de imponer las sanciones?	
3.1.3. Elementos operacionales:	
3.1.3.1. ¿Cuáles son los <b>medios de intervención</b> establecidos en la reforma (medidas)?	
3.1.3.2. ¿Cuáles de estos medios de intervención son utilizados para motivar a los grupos objetivo al cumplimiento de la normativa)? ¿En qué forma se pretende hacerlo, imponiéndoles obligaciones u otorgándoles derechos?	
3.1.4. Elementos institucionales:	
3.1.4.1. Elementos político- administrativos:	
3.1.4.1.1. ¿Cuáles son las <b>autoridades competentes</b> encargados de la implementación de la reforma? (se generaron dos categoría ya que son dos autoridades competentes: Secretaría y COFETEL) ¿Qué <b>atribuciones</b> les otorga la reforma?	
3.1.4.1.2. ¿Cuáles son los otros actores institucionales que menciona la Reforma? (Poder ejecutivo, Diputados, Senado, IFE)	

<p>3.1.4.1.3.¿Cuál es la <b>distribución de competencias</b> entre la autoridad competente y otros órganos administrativos para la operación?</p> <p>3.1.4.2.Elementos procedimentales:</p> <p>3.1.4.2.1.¿Cuáles son los <b>instrumentos administrativos</b> con que cuenta la autoridad competente para su operación interna y el intercambio con grupos objetivo?</p>
<p>4.Coherencia interna (conexión entre objetivos e instrumentos): (se sugiere interpretarlo a través de una matriz de marco lógico)</p> <p>4.1. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los elementos operacionales?</p> <p>4.2. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los recursos asignados a la autoridad competente?</p> <p>4.3. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y las capacidades de recursos humanos de la autoridad competente?</p> <p>5.Legalidad:</p> <p>5.1. ¿Existe congruencia entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo, especialmente la Constitución?</p> <p>¿Da pie a la intervención de la Corte para legislar por la vía jurisprudencial?</p>

## 7.2. La entrevista semiestructurada

La segunda técnica que se aplica en esta investigación es la entrevista semiestructurada. La entrevista es un recurso frecuentemente utilizado en estudios de tipo cualitativo. En esencia la entrevista es un método efectivo para recolectar información para ciertos tipos de preguntas de investigación, particularmente cuando los investigadores están interesados en comprender las percepciones de los participantes o comprender como estos adscriben ciertos significados a los fenómenos o eventos (Berg, 2001, p. 72).

En general, las entrevistas se pueden clasificar por su nivel de estructuración. La entrevista estructurada (Fontana y Frey, 1994, p. 363) o estandarizada (Berg, 2001, p. 69) utiliza un formulario organizado de preguntas preestablecido con un rango limitado de categorías de respuesta. De esta forma todos los entrevistados reciben el mismo set de preguntas en el mismo orden secuencial. No hay margen de flexibilidad. La entrevista desestructurada (Fontana y Frey, 1994, p. 365) o no estandarizada (Berg, 2001, p. 69) es totalmente contraria a la anterior, no utiliza ningún formato de preguntas. El entrevistador deberá desarrollar y adaptar preguntas según como se va desenvolviendo la conversación. Este tipo de entrevistas se utiliza generalmente para establecer *rapport* –una relación de conformidad– con el entrevistado o durante el curso de una observación de campo (Berg, 2001, p.69). Finalmente las entrevistas semiestructuradas (Berg, 2001, p.70) se ubican en algún punto intermedio entre las anteriores. Las mismas suponen la implementación de un número preestablecido de preguntas, y si bien las mismas son planteadas en orden sistemático, el entrevistado puede tener la flexibilidad de realizar adaptaciones durante el proceso.

A continuación se presenta la clasificación de entrevistas de Frey y Fontana (1994, p. 365):

Cuadro 7.2. Clasificación del tipo de entrevistas

Tipo	Escenario	Rol del entrevistador	Formato de las preguntas	Propósito
<i>Focus group</i>	Formal preestablecido	Directiva	Estructurado	Pretest exploratorio
Tormenta de ideas	Formal o informal	No directiva	Desestructurado	Exploratorio
Nominal/Delphi	Formal	Directiva	Estructurado	Pretest exploratorio
Campo, Natural	Informal espontánea	Moderadamente no directiva	Desestructurado	Exploratorio fenomenológico
Campo, Formal	Preestablecida pero en campo	Con orientación directiva	Semiestructurado	Fenomenológico

Fuente: Frey y Fontana (1994)

Como se puede observar la entrevista varía según el tipo, el escenario, el rol del entrevistador, el formato de preguntas y su finalidad. Para el caso de este estudio se propone un estudio de campo semiestructurado en cuanto a la flexibilidad del cuestionario.

Creswell (2007, p. 132-134) establece una serie de pasos en el procedimiento de la entrevista:

- Identificar a los entrevistados con base en los procedimientos de generación de la muestra
- Determinar qué tipo de entrevista es más adecuada y será más útil para responder las preguntas de investigación.
- Utilizar procedimientos de grabación adecuados al tipo de entrevista
- Diseñar y usar un protocolo de entrevistas de entre cuatro o cinco páginas de extensión
- Refinar las preguntas y procedimientos a través de una prueba piloto.
- Si es posible, determinar el lugar donde se llevará a cabo la entrevista, buscando un espacio que evite distracciones.
- Obtener el consentimiento del entrevistado para participar en el estudio

- Durante la entrevista, atenerse en la medida de lo posible a las preguntas del cuestionario y al tiempo planeado. Ofrecer al entrevistado la posibilidad de formular preguntas y recomendaciones –demuestra que un buen entrevistador debe ser un gran oyente –.

En este estudio se sugiere realizar entrevistas semiestructuradas a los representantes de cada uno de los actores más importantes que influyeron en el diseño legislativo en los períodos en los que se enfoca el estudio –2006-2014 –. Entre ellos se incluyen:

- actores gubernamentales: Ejecutivo Federal
- actores estatales no gubernamentales: Comisión Federal de Telecomunicaciones, Instituto Federal de Telecomunicaciones
- actores empresariales: concesionarios de frecuencias
- asociaciones civil que influyen esta agenda en México: Asociación Mexicana de Derecho a la Información, Observatel
- organizaciones de expertos: OCDE

La decisión de realizar entrevistas semiestructuradas a los representantes de cada uno de los actores más importantes que influyeron en el diseño legislativo en los períodos en los que se enfoca el estudio se basa en el análisis comparado de redes de política pública de Kriesi, Silke y Jochum (2006). Ellos escogieron actores de las mismas características en diferentes campos de políticas públicas a fin de analizar dos dimensiones básicas: las estructuras de poder –la distribución de poder entre actores y coaliciones– y los modos de interacción –de conflicto, negociación o cooperación– (p. 347). A partir de los datos obtenidos se puede identificar cuáles son los actores más influyentes en la toma de decisión y los modos de interacción predominantes (p. 348). Con ambos elementos se puede construir la red de política pública sectorial.

Para la elaboración de la muestra a la que se le aplica el cuestionario, y teniendo en cuenta la naturaleza de las instituciones a las que los entrevistados pertenecen, se sugiere realizar un muestreo estratégico. Este tipo de muestreo implica la selección de unidades muestrales según criterios subjetivos.

Según Cea D'Ancona (1999), es habitualmente utilizado en estudios cualitativos no interesados en la generalización estadística (p. 201) y basta con seleccionar un número reducido de casos representativos de la variedad de instituciones que se pretende estudiar. Como en el caso del análisis de contenido cualitativo, el proceso concluye cuando se llega a la saturación teórica, es decir, cuando la información comienza a ser redundante y no aportando nuevos puntos de vista desde la perspectiva analítica.

También pueden incorporarse unidades a la muestra a partir del muestreo de bola de nieve. Esta última forma difiere de la anterior en el sentido de que las unidades muestrales van escogiéndose, sucesivamente, a partir de las referencias aportadas por los sujetos a los que ya se ha seleccionado (Cea D' Ancona, 1999. P. 202)

Todas las entrevistas son realizadas por la autora de este estudio de preferencia en forma presencial o en su defecto vía telefónica, videoconferencia o en último caso de forma escrita.

#### *7.2.1. Segundo instrumento: cuestionario para la entrevista semiestructurada*

La elaboración del protocolo para entrevistas se elabora a partir de la matriz condicional de Strauss y Corbin (2002). Los autores ofrecen un esquema para estructurar variables a partir de ciertos componentes básicos que se detallan a continuación: fenómeno, condiciones causales, condiciones contextuales, condiciones intervinientes y consecuencias.

El fenómeno se refiere a “patrones repetidos de acontecimientos, sucesos, o acciones/interacciones que representen lo que las personas dicen o hacen, solas o en compañía, en respuesta a los problemas y situaciones en los que se encuentran” (Strauss y Corbin, 2002, p. 142). En el caso de este estudio, y como resultado de la revisión teórica, el fenómeno se encuadra en la red de políticas públicas de radiodifusión. Dentro de la misma se identifican dos dimensiones claras: la estructural y la relacional.

En la primera se pretende analizar la distribución e integración de los actores que conforman la red. En ese sentido se integran las siguientes variables que emergen del marco teórico:

- Afiliación (Rhodes y Marsh, 1992): número de participantes –cantidad de miembros –, tipo de interés –grado de amplitud de los intereses representados –.
- Integración (Rhodes y Marsh, 1992): frecuencia: nivel de asiduidad e intensidad de la interacción, continuidad: nivel de persistencia de la interacción a través del tiempo.
- Poder (Kriesi, Silke y Jochum, 2006): tipo de actores: actores estatales y actores que pertenecen al sistema de intermediación de intereses –particularmente tres: partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales –, distribución del poder: actor dominante o coaliciones –homogéneas o heterogéneas–.
- Recursos (Rhodes y Marsh, 1992):
  - tipos (Knoepfel, et. al., 2007): ley o recurso legal; personal o recursos humanos – expertos–; dinero o recurso financiero; información o el recurso cognitivo; organización o el recurso interactivo; consenso o el recurso de confianza; tiempo o el recurso temporal; infraestructura o el recurso de propiedad; apoyo político o el recurso de mayoría; fuerza o el recurso violento.
  - distribución de recursos dentro de la red (Rhodes y Marsh, 1992): nivel de equidad

Los recursos son las herramientas que disponen los actores para su desempeño. En este trabajo se abordarán los medios disponibles para cada tipo de actor, cuyo acceso y uso le permiten incidir en el proceso de toma de decisión. A continuación se realiza una clasificación exhaustiva de los mismos.

Cuadro 7.3. Clasificación y definición amplia de los tipos de recursos (Knoepfel, et. al., 2007, pp. 65-84).

<b>Ley o recurso legal</b>	Constituye la fuente de legitimación exclusiva de los actores político-administrativos. Es la razón de Estado. En regímenes democráticos es generada por un proceso de contrapesos entre el poder ejecutivo y el legislativo.
<b>Personal o recursos humanos</b>	Se da en función de procesos de reclutamiento y capacitación. En el caso de los actores político-administrativos desarrollan un lenguaje específico de su actividad basado en terminología técnica. Este recurso se está volviendo cada vez más importante en los actores de naturaleza privada –en procesos de regulación especialmente en actores objetivo–.
<b>Dinero o recurso financiero</b>	Es un recurso clave. En el caso de los recursos públicos se vuelve un punto indispensable de las políticas regulatorias que sin el financiamiento necesario de presupuesto, oficinas y equipos de tecnología se condiciona su capacidad de implementación.

<b>Información o el recurso cognitivo</b>	El conocimiento es una de las capacidades indispensables de todos los actores para su intervención. La escasez o distribución inequitativa de este recurso –ya sea información técnica, social, económica o política– es un factor clave para entender una problemática pública.
<b>Organización o el recurso interactivo</b>	Es un recurso construido sobre la base del comportamiento de los actores individuales, la calidad de la organización de las estructuras administrativas o societarias a las que pertenecen y la existencia de redes de relaciones entre los diferentes actores de la política pública. En el marco de la política pública también está basada en las estructuras internas de las decisiones político-administrativas, en otras palabras, la capacidad de los actores político-administrativos de organizar el proceso de interacciones.
<b>Consenso o el recurso de confianza</b>	Es un recurso que puede o no tenerse a disposición. Su ausencia genera conflictos. Su presencia ofrece una legitimación secundaria a la mayoría derivada del sufragio para los actores políticos.
<b>Tiempo o el recurso temporal</b>	La construcción de una política pública requiere tiempo. Puede ser un factor importante el análisis de distribución de este recurso, particularmente en fases de implementación.
<b>Infraestructura o el recurso de propiedad</b>	Incluye todos los bienes tangibles a disposición de los diferentes actores, ya sea que los actores sean propietarios de esos bienes o adquieran el derecho de uso sobre los mismos. Esta cuestión es extremadamente sensible en el presente trabajo en relación a dos preocupaciones: la capacidad de los actores político-administrativos de administrar un servicio público o imponer restricciones en caso de que delegue a otro actor la operación de los mismos.
<b>El apoyo político o el recurso de mayoría</b>	Incluye la legitimidad primaria o aprobación legislativa. A esto se agrega lo que los autores definen como apoyo secundario a la legitimidad secundaria, que consiste en la potencial aceptabilidad de la política pública por los grupos parlamentarios del Congreso y la mayoría popular expresada por ejemplo a través de sondeos. Este recurso es particularmente fundante en la primera fase de la política pública que consiste en la definición pública del problema a ser resuelto y la identificación de sus causas.
<b>Fuerza o el recurso violento</b>	Es un recurso legítimo extremo de los actores político-administrativos, representa la cara opuesta del recurso de consenso.

Como se puede observar existe una amplia variedad de recursos que los actores utilizan para la consecución de sus objetivos o de naturaleza prescriptiva que derivan de las reglas institucionales establecidas en la política pública.

En la segunda, o relacional, se pretende identificar la naturaleza de las interacciones entre los actores que conforman la red. En ese sentido se integran las siguientes variables que emergen del marco teórico:

- Tipo de interacción dominante dentro de la red (Kriesi, Silke y Jochum, 2006; ): cooperación, conflicto, negociación/transacción, sin interacción. O a través del modelo de Scharf (1997): acción unilateral, acuerdo negociado, voto mayoritario, dirección jerárquica.

Cuadro 7.4. Las características del fenómeno

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	VARIABLES E INDICADORES
Red de políticas	Dimensión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afiliación. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Número de participantes</u>: cantidad de miembros.</li> </ul> </li> </ul>



<b>públicas de radiodifusión.</b> Grupo o complejo de organizaciones involucradas directa o indirectamente en interacciones plurales para la toma de decisiones de la política pública de radiodifusión	<b>estructural.</b> Distribución e integración de los actores que conforman la red	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Tipo de interés</u>: grado de amplitud de los intereses representados.</li> <li>● Integración.             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Frecuencia</u>: nivel de asiduidad e intensidad de la interacción.</li> <li>○ <u>Continuidad</u>: nivel de persistencia de la interacción a través del tiempo.</li> </ul> </li> <li>● Poder.             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Tipo de actores</u>: actores estatales y actores que pertenecen al sistema de intermediación de intereses, particularmente tres: partidos políticos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales.</li> <li>○ <u>Distribución del poder</u>: actor dominante o coaliciones (homogéneas o heterogéneas)</li> </ul> </li> <li>● Recursos.             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>Tipos</u>: Ley o recurso legal; Personal o recursos humanos (expertos); Dinero o recurso financiero; Información o el recurso cognitivo; Organización o el recurso interactivo; Consenso o el recurso de confianza; Tiempo o el recurso temporal; Infraestructura o el recurso de propiedad; El apoyo político o el recurso de mayoría; Fuerza o el recurso violento.</li> <li>○ <u>Distribución de recursos dentro de la red</u>: nivel de equidad.</li> <li>○ <u>Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes</u>: nivel de jerarquización.</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Dimensión relacional.</b> Naturaleza de las interacciones entre los actores que conforman la red	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tipo de interacción dominante dentro de la red.             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Cooperación, conflicto, negociación/transacción, sin interacción.</li> <li>○ Acción unilateral, acuerdo negociado, voto mayoritario, dirección jerárquica.</li> </ul> </li> </ul>

Aparte del fenómeno el modelo describe condiciones. Las mismas influyen sobre los fenómenos de diferentes formas: directa o indirectamente, o micro/macro –muy cerca de la fuente de acción/interacción del fenómeno o más lejos de ella, como por ejemplo factores culturales –.

Las condiciones causales representan conjuntos de acontecimientos que influyen sobre el fenómeno en estudio (Strauss y Corbin, 2002, p. 143). En el caso de este estudio se resaltan a la hora de elaborar el cuestionario al menos dos:

- el sistema de radiodifusión: implica combinación dinámica de diferentes actores – instituciones, organizaciones, asociaciones y grupos sociales– condicionados por factores históricos y normativos, cuya función es asegurar el funcionamiento de la comunicación masiva dentro de un sistema social.
- el sistema económico: integra los cambios en la estructura del mercado vinculados a una innovación tecnológica.

Para abordar la primera dimensión se identifican las siguientes variables: intercambio de beneficios y privilegios, incidencia de los concesionarios en el diseño de política pública, duopolio televisivo, control gubernamental de la regulación, debilidad de órgano regulatorio y doble ventanilla. Es posible que emerjan nuevas categorías después de la aplicación de las entrevistas.

Para la segunda, se tomará en cuenta la fusión de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones derivada de la convergencia digital. También es posible que emerjan nuevas categorías después de la aplicación de las entrevistas.

Cuadro 7.5. Las condiciones causales

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	VARIABLES E INDICADORES
<b>Sistema de radiodifusión.</b> Combinación dinámica de diferentes actores (instituciones, organizaciones, asociaciones y grupos sociales) condicionados por factores históricos y normativos, cuya función es asegurar el funcionamiento de la comunicación masiva dentro de un sistema social.	<b>Relación gobierno-concesionarios.</b> Características de la relación histórica entre actores políticos y empresas de medios de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio de beneficios y privilegios.</li> <li>• Incidencia de los concesionarios en el diseño de política pública.</li> </ul>
	<b>Concentración del mercado de radiodifusión.</b> Distribución y competencia de concesiones de radiodifusión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duopolio televisivo.</li> </ul>
	<b>Sistema regulatorio de la radiodifusión.</b> Características de la autoridad competente y de los instrumentos administrativos y de otro tipo con que cuenta la misma para la operación de la política pública de radiodifusión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control gubernamental de la regulación (2006)</li> <li>• Debilidad de órgano regulatorio (2013)</li> <li>• Doble ventanilla (2013)</li> </ul>
<b>Sistema económico.</b> Cambios en la estructura del mercado vinculados a una innovación tecnológica.	<b>Convergencia digital.</b> Servicios (telefonía, internet y televisión) y contenidos en formato digital puedan ser transmitidos a través de una misma infraestructura y dispositivos tecnológicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusión de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones.</li> </ul>

Las condiciones contextuales son un conjunto de condiciones específicas que confluyen sobre un tiempo y un lugar específico para crear el conjunto de circunstancias que enmarcan al fenómeno (Strauss y Corbin, 2002, p. 144). A la hora de la elaboración del protocolo de entrevista se identifican los siguientes factores contextuales de naturaleza institucional:

- tipo de gobierno/sistema de partidos políticos: grado de concentración del poder formal
- la disciplina partidaria
- la fase temporal de la reforma: preelectoral o poselectoral.

Todos estos temas se desarrollan en el marco teórico de este trabajo.

Cuadro 7.6. Las condiciones contextuales

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	VARIABLES E INDICADORES
<b>Contexto institucional.</b> Determinantes que enmarcan la política pública de radiodifusión.	<b>Tipo de gobierno/sistema de partidos políticos</b> (grado de concentración del poder formal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencialismo multipartidista.               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gobierno de partido mayoritario.</li> <li>○ Gobierno de partido minoritario.</li> <li>○ Gobierno de coalición mayoritaria.</li> <li>○ Gobierno de coalición minoritaria.</li> <li>○ Gobierno apartidario.</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Cooperación informal de los actores.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disciplina partidaria.               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Control de selección de candidatos.</li> <li>○ Control en orden de las listas.</li> <li>○ La forma en que se reparten los votos.</li> <li>○ No reelección.</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Fase temporal.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preelectoral o postelectoral.</li> <li>• Negociación antecede al proyecto o el proyecto antecede a la negociación.</li> </ul>

El último tipo de condiciones que identifican Strauss y Corbin en su modelo son las intervinientes. Las mismas representan un conjunto de acontecimientos que mitigan o alteran el impacto de las condiciones causales sobre los fenómenos (2002, p. 144). Para este estudio se toman en cuenta las manifestaciones de control social como mecanismo para ejercer *accountability* vertical por parte de la ciudadanía hacia la autoridad gubernamental a través de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la agenda de radiodifusión. La variable a observar es el nivel de atención de sus demandas en las reformas.

Cuadro 7.7. Las condiciones intervinientes

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	VARIABLES E INDICADORES
<b>Control social.</b> Mecanismo para ejercer <i>accountability</i> vertical por parte de la ciudadanía hacia la autoridad gubernamental	<b>Organizaciones de la sociedad civil frente a la reforma.</b> Repercusiones de organizaciones sociales en relación a las reformas de radiodifusión y telecomunicaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de atención de sus demandas en las reformas.</li> </ul>

Finalmente el modelo incluye la dimensión de consecuencias. Para Strauss y Corbin representan el resultado de una acción/interacción o falta de ella, con respecto a un asunto o problema, o para manejar o mantener una cierta situación (2002, p. 147). Algunas consecuencias pueden ser buscadas, otras no.

Esta dimensión es esencial en el trabajo porque permite hacer conexiones con la herramienta de análisis de contenido cualitativo. La investigación pretende evaluar las consecuencias de la red de políticas públicas en dos dimensiones de la política pública de radiodifusión: en la definición del problema público y en la definición de instituciones legislativas y regulatorias.

Para tal fin se analizarán los efectos de la posición de los diferentes actores sobre la definición del problema público y sobre las instituciones legislativas y regulatorias en los documentos legales revisados.

Cuadro 7.8. Las consecuencias del fenómeno

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	VARIABLES E INDICADORES
En la definición del problema público.	<b>Efectos de la posición de los diferentes actores sobre la definición del problema público.</b> Impacto de sus posturas en los documentos legales revisados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatibilidad con los marcos interpretativos dominantes</li> </ul>
En la definición de instituciones legislativas y regulatorias.	<b>Efectos de la posición de los diferentes actores sobre las instituciones legislativas y regulatorias.</b> Impacto de sus puntos de vista en los documentos legales revisados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatibilidad con elementos sustantivos. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Objetivos, sistemas de sanciones, medios de intervención.</li> </ul> </li> <li>• Compatibilidad con elementos institucionales <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Autoridades competentes, atribuciones, instrumentos.</li> </ul> </li> </ul>

Una vez que se identificaron las dimensiones, categorías, subcategorías, variables e indicadores se elaboró el cuestionario a ser aplicado en las entrevistas. El protocolo de entrevista presenta a continuación. El mismo se piloteó por expertos en teoría y metodología. Producto de sus observaciones se hicieron cambios al instrumento.

### 7.2.2. Primera versión del cuestionario de entrevista

<b>Herramienta 2. Entrevista semiestructuradas a actores especializados</b> <b>A. Red de políticas públicas de radiodifusión</b> <b>A.1. Estructura de la red</b> 1. ¿Cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma de la política de radiodifusión?
---

2. ¿Cuáles de ellas fueron las que más participaron (de preferencia 3)?
3. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?
- A.2. Rutinas de la red**
4. ¿En qué ámbito se frecuentan estos actores para las negociaciones?
- A.3 Recursos de los actores**
5. ¿Qué tipo de recursos movilizaron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma (citar cada una de ellas)?
- A.4. Interacción entre los actores de la red**
6. ¿Cómo identificaría la relación entre su organización y ésta en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)
- B. Causas de la reforma**
7. ¿Cuáles son desde su punto de vista las causas que influyeron en la negociación y contenido de la reforma?
8. ¿La distribución de concesiones de radiodifusión vigente (en el momento de la negociación) tiene relación con la negociación y el contenido de la reforma? ¿Cómo describiría esa relación?
9. ¿En qué medida influyeron los cambios tecnológicos como la convergencia digital en la naturaleza de la reforma?
10. ¿De qué manera influyó el estado de la regulación en materia de radiodifusión (y telecomunicaciones) vigente para que se negocien los cambios de la reforma?
- C. Consecuencias de la reforma**
11. ¿Cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión?
12. ¿Cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)?
- D. Contexto de la reforma**
13. Según su opinión: ¿qué implicaciones tiene que la reforma se haya negociado en una fase preelectoral (2006)/postelectoral (2013)?
14. Considera que la falta (2006)/existencia (2013) de una coalición mayoritaria en el Congreso influyó en la negociación y aprobación de la reforma?

### 7.2.3. Primer pilotaje

El primer experto realizó dos observaciones. En primera instancia sugirió personalizar las preguntas para facilitar el *rapport*. También recomendó preguntar sobre los factores contextuales sólo en caso de que el entrevistado mencione alguna de estas cuestiones.

### 7.2.4. Segunda versión del cuestionario de entrevista

#### Herramienta 2. Entrevista semiestructuradas a actores especializados

##### **A. Red de políticas públicas de radiodifusión**

##### **A. 1. Estructura de la red**

En primera instancia me gustaría conocer su opinión sobre...

1. ¿Cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma de la política de radiodifusión?
2. ¿Cuáles de ellas fueron las que participaron más (de preferencia 3)?
3. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?

##### **A.2 Rutinas de la red**

4. ¿Me podría contar en qué ámbito se frecuentan estos actores para las negociaciones (restaurantes, oficinas)?

##### **A.3 Recursos de los actores**

5. ¿Qué tipo de recursos movilizaron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma (citar cada una de ellas)?

##### **A.4. Interacción entre los actores de la red**

6. En relación a... (identificar cada una de las organizaciones citadas como las que participaron en la elaboración del contenido de la reforma por el entrevistado): me podría comentar ... ¿cómo identificaría la relación entre su organización y ésta en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)

##### **B. Causas de la reforma**

7. ¿Cuáles son desde su punto de vista las causas que influyeron en la negociación y contenido de la reforma?
8. ¿La distribución de concesiones de radiodifusión vigente (en el momento de la negociación) tiene relación con la negociación y el contenido de la reforma? ¿Cómo describiría esa relación?
9. ¿En qué medida influyeron los cambios tecnológicos como la convergencia digital en la naturaleza de la reforma?
10. ¿De qué manera influyó el estado de la regulación en materia de radiodifusión (y telecomunicaciones) vigente para que se negocien los cambios de la reforma?

##### **C. Consecuencias de la reforma**

11. Desde su punto de vista cuénteme por favor: ¿cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión?
12. En ese sentido ¿cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)?

**D. Contexto de la reforma** (preguntar sólo en caso de que el entrevistado mencione alguna de estas cuestiones)

13. Según su opinión: ¿qué implicaciones tiene que la reforma se haya negociado en una fase preelectoral (2006)/postelectoral (2013)?  
14. Considera que la falta (2006)/existencia (2013) de una coalición mayoritaria en el Congreso influyó en la negociación y aprobación de la reforma?

### *7.2.5. Segundo pilotaje*

El segundo experto sugirió en primer lugar identificar con claridad cuando la pregunta va enfocada a que el entrevistado de su opinión sobre otras organizaciones de la red de políticas públicas y cuando hace observaciones sobre la institución que él mismo representa –esto último en caso de que su organización no esté en la lista de las tres más influyentes–.

Propuso también concretizar y fragmentar los aspectos de la pregunta 5 que se transformó en una serie de preguntas englobadas en la categoría de rutinas de la red – preguntas entre 5 y 8–.

También sugirió incorporar una pregunta que apunta a la percepción del entrevistado en el título de consecuencias respecto de si los actores consiguieron, desde su visión, cumplir sus objetivos con la reforma.

### *7.2.6. Tercera versión del cuestionario de entrevista*

#### Herramienta 2. Entrevista semiestructuradas a actores especializados

##### **A. Red de políticas públicas de radiodifusión**

##### **A.1. Estructura de la red**

En primera instancia me gustaría conocer su opinión sobre...

1. ¿Cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma de la política de radiodifusión?
2. ¿Cuáles de ellas fueron las que participaron más (de preferencia 3)?
3. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?

##### **A.2 Rutinas de la red**

4. ¿Me podría contar en qué ámbito se frecuentan estos actores para las negociaciones (restaurantes, oficinas)?
5. ¿Quiénes iban a estas reuniones? ¿son amigos?
6. ¿Se suelen frecuentar desde antes de la reforma?
7. ¿Se siguieron viendo después de la reforma?

##### **A.3 Recursos de los actores**

8. ¿Qué tipo de recursos movilizaron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma (citar cada una de ellas)? \* Si su organización no está en la lista de las 3 más influyentes preguntar por las otras organizaciones y su propia organización.

##### **A.4. Interacción entre los actores de la red**

9. En relación a... (Identificar cada una de las organizaciones citadas como las que participaron en la elaboración del contenido de la reforma por el entrevistado): me podría comentar... ¿cómo identificaría la relación entre su organización y ésta en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)

##### **B. Causas de la reforma**

10. ¿Cuáles son desde su punto de vista las causas que influyeron en la negociación y contenido de la reforma?
11. ¿La distribución de concesiones de radiodifusión vigente (en el momento de la negociación) tiene relación con la negociación y el contenido de la reforma? ¿Cómo describiría esa relación?
12. ¿En qué medida influyeron los cambios tecnológicos como la convergencia digital en la naturaleza de la reforma?
13. ¿De qué manera influyó el estado de la regulación en materia de radiodifusión (y telecomunicaciones) vigente para que se negocien los cambios de la reforma?

##### **C. Consecuencias de la reforma**

14. Desde su punto de vista cuénteme por favor: ¿cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión?

15. En ese sentido ¿cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)?
16. ¿Considera que los objetivos de su organización se consiguieron con la reforma?
- D. Contexto de la reforma** (preguntar sólo en caso de que el entrevistado mencione alguna de estas cuestiones)
17. Según su opinión: ¿qué implicaciones tiene que la reforma se haya negociado en una fase preelectoral (2006)/postelectoral (2013)?
18. Considera que la falta (2006)/existencia (2013) de una coalición mayoritaria en el Congreso influyó en la negociación y aprobación de la reforma?

### 7.2.7. Tercer pilotaje

El tercer experto recomendó las siguientes sugerencias. En primer término, al igual que el primero experto, sugirió modificar el guión con una redacción más coloquial y con entradas personalizadas como la siguiente: “me puede comentar acerca de...”.

Cómo observación más importante, sugirió que en los factores causales, contextuales y de consecuencias no se pueden hacer preguntas donde se le proponga al entrevistado opinar sobre una relación –causal o contextual– que deriva del marco teórico ya elaborado. En todo caso, el experto 3 considera que en estos casos se debe dejar la pregunta completamente abierta y luego triangular con los hallazgos del marco teórico.

### 7.2.8. Cuarta versión del cuestionario de entrevista

#### Herramienta 2. Entrevista semiestructuradas a actores especializados

##### **A. Red de políticas públicas de radiodifusión**

##### **A.1. Estructura de la red**

En primera instancia me gustaría conocer su opinión sobre...

1. ¿Cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma de la política de radiodifusión?
2. ¿Cuáles de ellas fueron las que participaron más (de preferencia 3)?
3. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?

##### **A.2 Rutinas de la red**

4. ¿Me podría contar en qué ámbito se frecuentan estos actores para las negociaciones (restaurantes, oficinas)?
5. ¿Quiénes iban a estas reuniones? ¿son amigos?
6. ¿Se suelen frecuentar desde antes de la reforma?
7. ¿Se siguieron viendo después de la reforma?

##### **A.3 Recursos de los actores**

8. ¿Qué tipo de recursos movilizaron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma (citar cada una de ellas)? \* Si su organización no está en la lista de las 3 más influyentes preguntar por las otras organizaciones y su propia organización.

##### **A.4. Interacción entre los actores de la red**

9. En relación a... (identificar cada una de las organizaciones citadas como las que participaron en la elaboración del contenido de la reforma por el entrevistado): me podría comentar ... ¿cómo identificaría la relación entre su organización y ésta en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)

##### **B. Causas de la reforma**

10. Desde su punto de vista: ¿cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión/telecomunicaciones?

##### **C. Consecuencias de la reforma**

11. En ese sentido ¿cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma? (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)
12. Desde su punto de vista: ¿Considera que los objetivos de su organización se consiguieron con la reforma? Si/ No ¿por qué?

### 7.2.9. Cuarto pilotaje

El cuarto experto sugirió incorporar preguntas sobre la existencia de coincidencia o no de intereses de las organizaciones más influyentes sobre el contenido de la reforma. Además

consideró importante reducir a la visión sobre la propia organización la pregunta vinculada a los recursos que moviliza cada actor.

#### 7.2.10. Quinta versión del cuestionario de entrevista

<p><u>Herramienta 2. Entrevista semiestructuradas a actores especializados</u></p> <p><b>A. Red de políticas públicas de radiodifusión</b></p> <p><b>A.1. Estructura de la red</b></p> <p>En primera instancia me gustaría conocer su opinión sobre...</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma de la política de radiodifusión?</li> <li>2. ¿Cuáles de ellas fueron las que participaron más (de preferencia 3)?</li> <li>3. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?</li> <li>4. Desde su punto de vista: ¿Qué tanto coinciden los intereses de las organizaciones más influyentes sobre el contenido de la reforma?</li> </ol> <p><b>A.2 Rutinas de la red</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. ¿Me podría contar en qué ámbito se frecuentan estos actores para las negociaciones (restaurantes, oficinas)?</li> <li>6. ¿Quiénes iban a estas reuniones? ¿son amigos?</li> <li>7. ¿Se suelen frecuentar desde antes de la reforma?</li> <li>8. ¿Se siguieron viendo después de la reforma?</li> </ol> <p><b>A.3 Recursos de los actores</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. ¿Qué tipo de recursos (en sentido amplio) movilizó su organización para la negociación de la reforma? (tipos: recursos legales; expertos en la materia; recursos financieros; manejo de información; redes de contactos; consenso sobre la cuestión; tiempo; infraestructura de los servicios públicos; el apoyo de mayoría parlamentaria; uso de la fuerza)</li> <li>10. Cuénteme por favor: ¿Cómo calificaría usted la distribución de recursos entre los actores que participaron en la negociación? (concentrada o desconcentrada, equitativa o inequitativa, hegemónica)</li> </ol> <p><b>A.4. Interacción entre los actores de la red</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. En relación a... (identificar cada una de las organizaciones citadas como las que participaron en la elaboración del contenido de la reforma por el entrevistado): me podría comentar ... ¿cómo identificaría la relación entre su organización y ésta en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)</li> </ol> <p><b>B. Causas de la reforma</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Desde su punto de vista: ¿cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión/telecomunicaciones?</li> </ol> <p><b>C. Consecuencias de la reforma</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. En ese sentido ¿cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma? (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)</li> <li>14. Desde su punto de vista: ¿Considera que los objetivos de su organización se consiguieron con la reforma? Si/ No ¿por qué?</li> </ol>
---

#### 7.2.11. Quinto pilotaje

El quinto experto sugirió simplificar la redacción de algunas preguntas y pasar las variables de causas y consecuencias al inicio del cuestionario. Además consideró que sería importante preguntar si existen evidencias físicas de la negociación.

#### 7.2.12. Versión definitiva del cuestionario de entrevista

<p><u>Herramienta 2. Entrevista semiestructuradas a actores especializados</u></p> <p><b>A. Causas de la reforma</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En primera instancia me gustaría conocer su opinión sobre ¿cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión/telecomunicaciones?</li> </ol> <p><b>B. Consecuencias de la reforma</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. En ese sentido ¿cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma? (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)</li> <li>3. Desde su punto de vista: ¿Considera que los objetivos de su organización se consiguieron con la reforma? Si/ No ¿por qué?</li> </ol> <p><b>C. 1. Estructura de la red</b></p> <p>Pasando al proceso de negociación de la reforma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Me podría mencionar cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma. Por favor enumere las más posibles.</li> <li>5. ¿Cuáles de ellas fueron las que más participaron (de preferencia 3)?</li> <li>6. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?</li> <li>7. Desde su punto de vista: ¿Qué tanto coincidieron los intereses de las organizaciones más influyentes sobre el contenido de la</li> </ol>
---



reforma?

#### **C.2 Rutinas de la red**

Ahora vamos a enfocarnos en las dinámicas de negociación...

8. ¿Me podría contar en qué ámbito se frecuentaban estos actores para las negociaciones (restaurantes, oficinas)?

9. ¿Existen constancias de estas reuniones?

10. ¿Quiénes participaban en estas reuniones?

11. ¿También se frecuentaban por motivos distintos a la reforma?

12. ¿Se solían frecuentar desde antes de la reforma?

13. ¿Se siguieron viendo luego?

#### **C.3 Recursos de los actores**

Volviendo sobre su caso particular...

14. ¿Qué tipo de recursos (en sentido amplio) movilizó su organización para la negociación de la reforma? (tipos: recursos legales; expertos en la materia; recursos financieros; manejo de información; redes de contactos; consenso sobre la cuestión; tiempo; infraestructura de los servicios públicos; el apoyo de mayoría parlamentaria; uso de la fuerza).

15. Cuénteme por favor: ¿Cómo calificaría usted la distribución de recursos entre los actores que participaron en la negociación? (concentrada o desconcentrada, equitativa o inequitativa, hegemónica)

#### **A.4. Interacción entre los actores de la red**

Me gustaría profundizar más sobre el proceso de negociación de la reforma

16. Me podría comentar... ¿cómo fue la relación entre su organización y los otros actores relevantes en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, conflictiva, amenaza de la capacidad de acción, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)

### **7.3. Síntesis sobre las técnicas escogidas**

Las técnicas utilizadas en esta investigación para la recolección de los datos son el análisis de contenido cualitativo a dictámenes de ley y la entrevista semiestructurada a actores.

El análisis de contenido cualitativo trata de procedimientos reductivos a través de la aplicación de preguntas al texto para identificar las categorías que corresponden a los distintos segmentos del texto, algunas planteadas desde antes y otras que van surgiendo en la codificación. En el cuestionario de esta investigación las categorías a desarrollar son actores, recursos, problema público y reglas institucionales.

La herramienta que se utiliza como cuestionario aplicable al análisis de contenido fue validada por un pilotaje de expertos. Producto de sus observaciones se hicieron cambios al instrumento.

La segunda técnica que se aplica en esta investigación es la entrevista semiestructurada. La misma pretende recolectar información acerca de las percepciones de los participantes o comprender como estos adscriben ciertos significados a los fenómenos o eventos (Berg, 2001, p. 72).

En este estudio se realizan entrevistas semiestructuradas a los representantes de cada uno de los actores más importantes que influyeron en el diseño legislativo en los períodos en los que se enfoca el estudio (2006-2014).

La confección del protocolo para entrevistas se elaboró a partir de la matriz condicional de Strauss y Corbin (2002). Las categorías a desarrollar son: dimensión estructural y la relacional de la red de políticas públicas, condiciones causales –conceptualización del problema público –, condiciones contextuales y consecuencias.

La investigación pretende evaluar las consecuencias de la red de políticas públicas en dos dimensiones de la política pública de radiodifusión: la definición del problema público y en la definición de instituciones legislativas y regulatorias.

Se piloteó por expertos. Producto de sus observaciones se hicieron cambios al instrumento hasta llegar a su formulación definitiva.

## **CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

En este capítulo se realiza el análisis de datos y discusión de resultados obtenidos a través del análisis de contenido a los dictámenes de ley y las entrevistas a actores. Para tal fin se propone el modelo de redes temáticas como herramienta analítica de sistematización de significados relevantes.

### **8.1. Una aproximación a los instrumentos de análisis interpretativo con énfasis en políticas públicas y estudio de caso**

El análisis de datos en una investigación cualitativa consiste en la preparación y organización de los datos para análisis, su reducción en temas a través del proceso de codificación y condensación de códigos y la representación de estos datos en un esquema de visualización que oriente la interpretación de los mismos (Creswell, 2007, p. 148).

En las últimas tres décadas se ha dado un notable crecimiento en el uso de métodos cualitativos para la investigación de políticas públicas. La investigación cualitativa es usada para explorar y comprender una diversidad de temas de política pública en forma de estrategia independiente o en combinación con datos estadísticos. Según Ritchie y Spencer, la ampliación en el uso de métodos cualitativos se ha dado por varias razones entre las que sobresale la necesidad de comprender conductas, necesidades, sistemas y culturas complejas (2002, p. 173).

Un acercamiento al análisis interpretativo de las políticas públicas se enfoca en el significado de dichas políticas, los valores, sentimientos o creencias que expresan y el proceso a través del cual esos significados son comunicados hacia y leídos por diferentes audiencias (Yanow, 2000, p. 14). En este contexto específico el enfoque se da en la política pública o las agencias asociadas a su operación como símbolos concretos que representan la dimensión abstracta de dichos enfoques y significados organizacionales.

Yanow comenta que para realizar un análisis cualitativo de políticas públicas se deben tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, identificar los productos institucionales que son portadores de significado –*carriers of meaning*– para las comunidades para las que la temática en cuestión es relevante y, por tanto, crean o interpretan estos productos

o significados –en el caso de este estudio los dictámenes de ley–. Posteriormente, los discursos que generan esos grupos, es decir, cómo hablan y actúan con respecto a esa temática –en el caso de este estudio las entrevistas–. Finalmente identificar los significados que están en conflicto entre dichos grupos y sus fuentes conceptuales (p. 20).

El concepto de portación de significado es interesante dado que para la autora tiene un sentido amplio. Se refiere a cualquier objeto o acto que puede ser potencialmente objeto de interpretación por parte de legisladores, implementadores, grupos objetivo, públicos interesados y otros involucrados o afectados por la política pública en cuestión (p. 17).

Existen diferentes opciones para realizar la representación cualitativa de los datos. Creswell (2007, p. 157) las clasifica del siguiente modo:

Cuadro 8.1. Representación cualitativa de datos

<b>REPRESENTACIÓN Y VISUALIZACIÓN DE LOS DATOS</b>	NARRATIVA:	FENOMENOLOGÍA:	TEORÍA FUNDAMENTADA:	ETNOGRAFÍA:	ESTUDIO DE CASO:
	Se presenta la narración enfocándose en procesos, teorías y en características únicas y generales de vida.	Se presenta la narración de la “esencia” de la experiencia; en tablas, cifras o a través de discusión.	Se presenta un modelo visual o teoría. Se presentan proposiciones.	Se presenta una exposición narrativa a través de tablas, figuras y bocetos.	Se presenta una imagen a profundidad del caso o casos usando narrativa, tablas e imágenes.

Fuente: Creswell (1994, p. 157)

Como se puede observar, los procedimientos se relacionan con las aproximaciones de investigación y resaltan diferencias específicas en el análisis y la representación de datos.

Este trabajo, que analiza el caso de la regulación audiovisual en dos tiempos diferentes, se enfoca en el análisis de caso. Para un estudio de este tipo Stake (2005, p. 67) identifica varias formas de análisis e interpretación de datos: agregación categórica, suma categórica o interpretación directa, correspondencia y generalización naturalista. En la

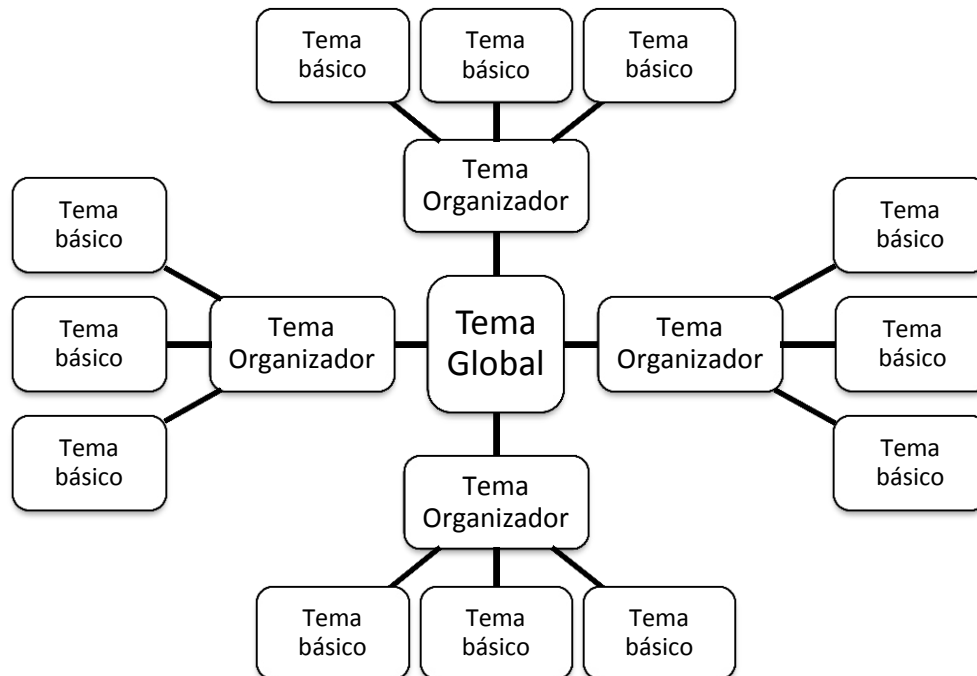
primera el investigador integra una colección de instancias desde los datos, haciendo que emerjan los temas de significado relevante o como lo identificaba Yanow los portadores de significado.

## **8.2. Redes temáticas como herramienta analítica de agregación categórica de significados relevantes**

Para realizar un trabajo que permita detectar, analizar e interpretar los temas fundamentales de negociación de las leyes de 2006 y 2014, es decir aquellos que sean portadores de significado tanto en los dictámenes de ley como en las entrevistas a los actores, se utilizará la herramienta analítica cualitativa de redes temáticas.

Una red temática es una ilustración a modo de red que sintetiza los temas centrales que constituyen una pieza de texto a diferentes niveles, facilitando su estructuración y descripción (Attride-Stirling, 2001, p. 387). Si bien permite resaltar características centrales que son comunes a muchas aproximaciones de análisis cualitativo, es particularmente útil para analizar procesos de negociación explorando la comprensión de un tema o la significación de una idea (p. 387). Este procedimiento provee una técnica para dispersar el texto y encontrar racionalizaciones explícitas y sus significados implícitos (p. 388).

Figura 8.1. Modelo de redes temáticas



Como se puede observar en la Figura 8.1. la red temática se sistematiza del siguiente modo: las premisas de bajo orden derivadas de los datos textuales se denominan “temas básicos”, las categorías de temas básicos agrupadas para resumir principios más abstractos se denominan “temas organizadores” y los temas de orden superior que encapsulan las metáforas principales en el texto como un todo son los “temas globales”, en otras palabras, estos últimos dan noción que se trata el texto como un todo dentro del contexto de un análisis dado.

En el caso de este estudio los temas globales están representados por cuestiones que los mismos dictámenes –en los argumentos del análisis de consideraciones de la iniciativa– o entrevistados consideran como relevantes. Dicha relevancia será asignada por la manifestación de las siguientes características: espacio que ocupan en términos de disposición jerárquica y extensión y las posturas compartidas o divergentes de algunos actores sobre el mismo.

### 8.3. La aplicación de la red temática en el análisis de contenido de los dictámenes de 2006 y 2014

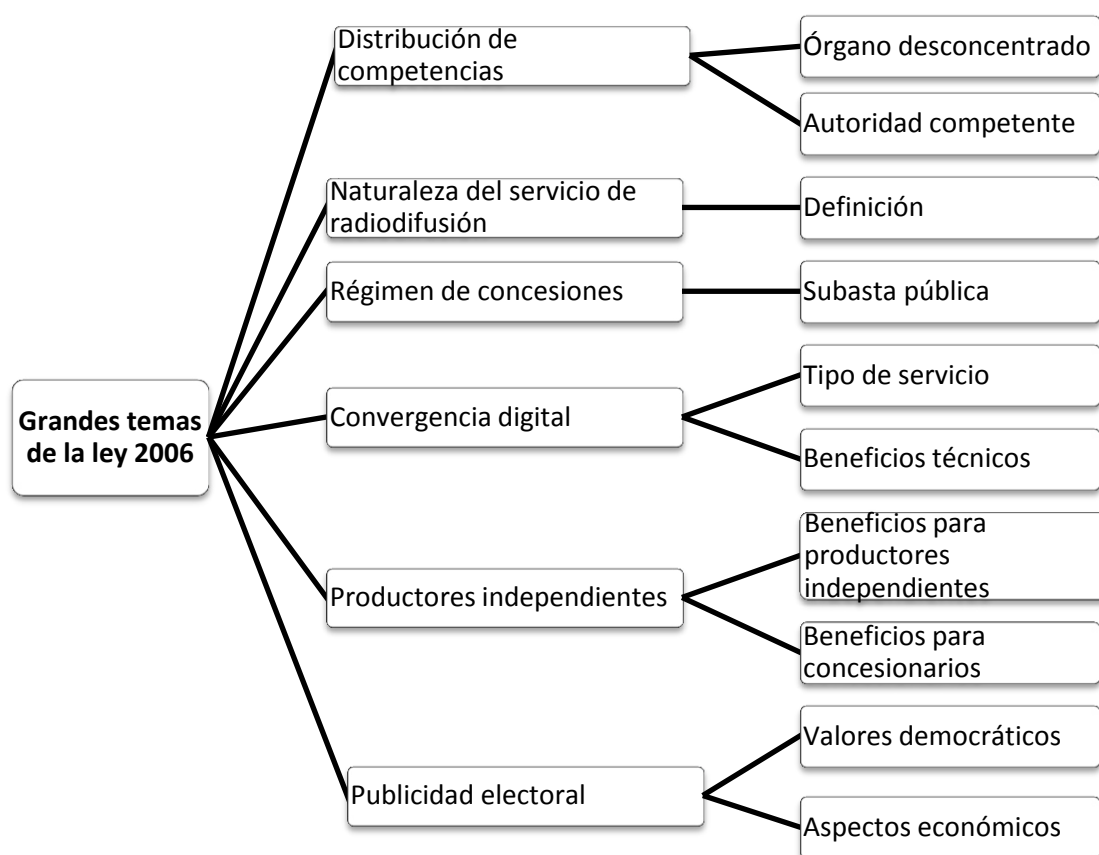
La elaboración de las redes temáticas de los dictámenes de ley se realizó a partir de la codificación de los mismos. Producto de este ejercicio se estableció una red para cada caso –2006 y 2014–. Dadas las diferencias de contextos algunos temas globales coinciden y otros difieren. A continuación se presentan las redes temáticas generadas en el análisis de contenido.

Cabe aclarar que el análisis pormenorizado de categorías se presenta en los anexos de este trabajo.

#### 8.3.1. La red temática del análisis de contenido del dictamen de la ley de 2006

A continuación se presenta la red de temas globales, organizadores y básicos para el caso de 2006.

Figura 8.2. Red temática del Dictamen de Ley de 2006



Como se puede observar en la figura 8.2. se presentan seis temas globales, teniendo más importancia la cuestión de distribución de competencias y el régimen de concesiones por la extensión en su justificación y la importancia de los argumentos esgrimidos, los cuales serán analizados más adelante en la discusión de resultados. En el caso de distribución de competencias los temas organizadores giran en torno a la naturaleza del órgano desconcentrado y el principio de autoridad competente.

En lo que refiere al régimen de concesiones el tema organizador es la justificación de la implantación de la figura de subasta pública para la asignación de licencias.

Otro tema global es la convergencia digital. En él se discuten los tipos de servicio y los beneficios técnicos derivados, pero no se propone una redefinición del mercado en función de este avance tecnológico.

Finalmente otros temas que se tratan con menos importancia por el espacio reducido en su argumentación son: la naturaleza del servicio de radiodifusión, una política para productores independientes con beneficios para los mismos y los concesionarios y una propuesta de publicidad electoral, invocando como temas organizadores valores democráticos y aspectos económicos.

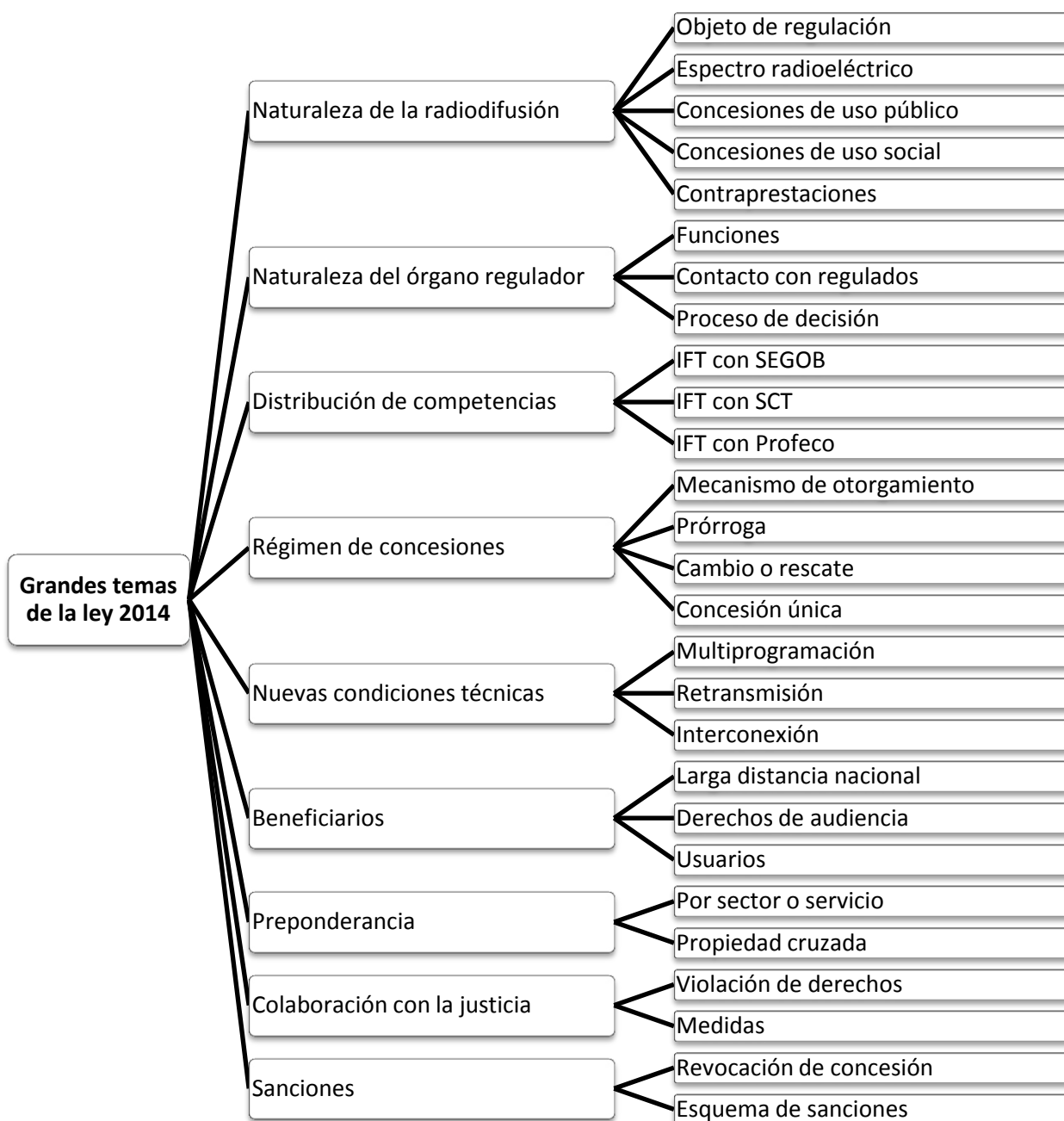
Es importante agregar que en este dictamen no se presentan posturas de diferentes actores. Esto deja en evidencia que las posturas que se vertieron al documento final no expresan posiciones de grupos divergentes sino la visión unilateral de los generadores del texto.

#### *8.3.2. La red temática del análisis de contenido del dictamen de la ley de 2014*

A continuación se presenta la red de temas globales, organizadores y básicos para el caso de 2014.



Figura 8.3. Red temática del Dictamen de Ley de 2014



En el caso de la figura 8.3. se presenta una red temática integrada por nueve temas globales. Destacan varios de ellos porque es una nueva ley integral que sienta las bases regulatorias tanto del mercado de radiodifusión como el de telecomunicaciones. Sin embargo, los dos temas fundamentales en términos del desarrollo de justificaciones dadas para el diseño de la legislación son dos. Por un lado, la de distribución de competencias

entre el nuevo órgano regulador autónomo y las dependencias del Ejecutivo. Por otro, la nueva figura constitucional de la preponderancia.

En el caso de la distribución de competencias los temas organizadores son la relación del IFT con las dependencias del Ejecutivo que intervienen en la regulación de este mercado: Segob y SCT; y la relación con Profeco. El caso de la primera es el más llamativo ya que el dictamen realiza un análisis profundo de por qué las atribuciones en materia de contenido no se ceden a IFT producto de la Reforma Constitucional y consecuentemente la ley secundaria.

En el tema de preponderancia el tema organizador más importante es el debate de la preponderancia por sector o por servicio y en menor medida la propiedad cruzada.

Otros temas que también son de importancia en la justificación del dictamen son el de la naturaleza de la radiodifusión y las nuevas condiciones técnicas de multiprogramación, retransmisión e interconexión. En el primero se sientan las bases del objeto de regulación, la definición del espectro radioeléctrico y se reclasifican los tipos de concesiones identificando las de uso público y social. En el segundo se estipulan temas clave en torno a la diversificación de la oferta de servicios, pero la mayor profundidad del análisis se destina a la cuestión de interconexión como una medida esencialmente antimonopólica.

Desde la misma perspectiva antimonopólica se da el tratamiento del tema del régimen de concesiones donde los temas organizadores son los mecanismos de otorgamiento, prorrogas, las figuras de cambio o rescate de concesión y el nuevo modelo de concesión única.

Una diferencia evidente del dictamen de la ley de 2014 respecto de la de 2006 es la documentación explícita de las posiciones divergentes de los actores respecto de los temas más conflictivos. En estos casos –que se pueden revisar en el análisis de contenido in extenso que se encuentra en los anexos de este trabajo– se documenta la posición de la iniciativa generada por el ejecutivo, las manifestaciones divergentes de actores como IFT, concesionarios, asociaciones civiles y la posición definitiva del poder legislativo. Las

coaliciones concurrentes o divergentes no coinciden en todos los temas. Esto evidencia el proceso de negociación que se realizó para concretar esta ley.

Como conclusión de este ejercicio descriptivo se puede observar que existe una gran diferencia en el grado de complejidad de cada una de las redes temáticas, siendo más extensa y compleja la de 2014. Esto es producto de la disparidad en la calidad de los dos productos legislativos en términos de extensión y profundidad argumentativa.

#### **8.4. Discusión de resultados del análisis de contenido**

El abordaje del neoinstitucionalismo y el análisis de redes de actores para el estudio de procesos de regulación es un tema relativamente contemporáneo que, como se revisó en el marco teórico, deriva del hecho de que el Estado fue perdiendo la exclusividad en la gestión de política públicas y el resultado de las mismas es un proceso de negociación de actores públicos y privados interdependientes.

El caso de la regulación de telecomunicaciones no escapa a estos procesos de transformación que en la mayoría de los países se da en la coyuntura de la convergencia digital que fusiona inevitablemente los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones (Galperin, 2004, p. 6).

##### *8.4.1. Un análisis de los dictámenes de ley desde la construcción del problema público*

Una dimensión que merece un profundo examen interpretativo en relación al análisis de contenidos es la formulación del problema expresada en los dictámenes. En el desarrollo de este estudio se hipotetizó que la construcción pública del problema incide en la formulación de las herramientas de política pública que se proponen y que ambas están influenciadas por la configuración de la red de políticas públicas que las negocian (Knoepfel, et. al., 2007; Kriesi, Silke y Jochum 2006; Rhodes y Marsh, 1992; Scharpf, 1997). La primera parte del planteamiento que se puede analizar con los resultados obtenidos del análisis de contenido; la segunda se realizará posteriormente con el análisis de la entrevistas a actores.

En el caso de la ley de 2006, el enfoque más importante del problema es encauzado desde el concepto de capacidad gubernamental. Vale la pena traer a colación nuevamente la

definición de Peters (2005) de esta dimensión de la variable problema público: alcance de la actividad gubernamental como cuestionamiento de la capacidad del gobierno para intervenir en la solución del problema –se supone que cuando las actividades a ser controladas son numerosas y altamente diferenciadas la capacidad del Estado es limitada– (p. 364).

Un ejemplo de este marco interpretativo del problema se presenta del siguiente modo en el dictamen de 2006:

“En el marco de la convergencia tecnológica y considerando los argumentos antes expuestos, no se justifica la existencia de autoridades distintas para los fines de referencia, pues en todo caso, los servicios que habrán de prestarse serán de naturaleza afín, por lo que deberán sujetarse a las mismas reglas de operación y funcionamiento” (Ley de Radio y Televisión, 2006).

En este sentido es importante acentuar los argumentos de capacidad con un código en vivo que surgió en el análisis de documentos. Se manifiesta como significativa la idea de alto grado de discrecionalidad en la operación regulatoria como ejemplo de falta de capacidad gubernamental. Dice el dictamen:

“Una de las principales críticas al marco jurídico vigente es su alto grado de discrecionalidad. Con la licitación se logra terminar con este mito (...)” “Los fines de transparencia que se logran a través del procedimiento de licitación pública, necesariamente conllevarán la terminación de facultades discrecionales del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de los títulos de concesión” (Ley de Radio y Televisión, 2006).

Hay otro código en vivo que surgió de la codificación del trabajo y vale la pena analizar en el dictamen de 2006 por su omisión. El código se refiere a la concentración monopólica. Recién se hizo mención a los llamativos niveles de concentración en cada uno de los mercados vinculados a las telecomunicaciones y la radiodifusión y es interesante observar que el dictamen de 2006 lo no identifica como un problema existente sino solamente como algo que hay que procurar evitar:

“propiciándose con ello [la subasta pública] una sana competencia entre todos los prestadores del servicio de radio y televisión, al tiempo que se evitará la concentración de servicios en unas cuantas manos, pues toda la información inherente a sus actividades será del dominio público” (Ley de Radio y Televisión, 2006).

En consonancia con el análisis de permisividad de esta ley queda claro que la visión del problema público que predomina es la de los regulados. Si el diagnóstico está enfocado en las facultades discrecionales del Ejecutivo Federal se entiende la serie de medidas que se establecen en la ley. La unilateralidad en la visión del problema público a resolver, descontextualizado de otras dimensiones evidentes en aquella época como la profundidad de los avances tecnológicos de la convergencia digital y los niveles de concentración de los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, hizo de esta legislación una muestra del riesgo de permitir que los regulados incidan sin contrapesos en el diseño regulatorio.

Pasando a la ley de 2014, dada su mayor complejidad, existen varios problemas públicos que se presentan, unos más relevantes que otros: la concentración monopólica –que se codificó como código en vivo– y la capacidad gubernamental son los fundamentales.

En el caso del código en vivo de concentración monopólica se considera que puede vincularse a la clasificación teórica de escala de Peters. Esta se relaciona a un tipo de problema público que se caracteriza por la magnitud y efectos que produce determinando que se requiera una solución integral o un método incremental (2005, p. 361).

Desde esta perspectiva se apunta a justificar una serie de medidas para reducir la concentración porque a diferencia del dictamen de 2006 se reconoce abiertamente que:

“(…) en México existen niveles de concentración de mercado que no se observan en el mundo lo que demanda establecer políticas públicas semejantes a las que en su momento adoptaron países que han transitado de escenarios de monopolio u oligopolio a mercados con participaciones de los operadores más equilibradas” y “(…)tal como lo señaló la OCDE en su reporte sobre México en 2012, no existen condiciones de competencia efectiva

fundamentalmente porque un mismo agente ostenta una participación de mercado preponderante [en materia de telecomunicaciones]” (Ley de Telecomunicaciones, 2014).

En esta línea antimonopólica es contundente el problema en materia de interconexión, como se demuestra en el dictamen del siguiente modo:

“(…) debe señalarse que la interconexión es la principal barrera a la entrada que manejan los operadores más grandes, ya sea encareciendo el servicio, retardando la provisión de este, limitando la capacidad para que los competidores puedan cursar un tráfico creciente o bien, proveyendo una mala o deficiente calidad” (Ley de Telecomunicaciones, 2014). Y también para la retransmisión de señales de televisión abierta: “(…) debe retomarse en el presente Proyecto de Decreto dicho principio de gratuidad, para dar claridad en la ley a los concesionarios de la forma que esa figura debe aplicarse, con lo cual se busca que existan mejores condiciones de competencia efectiva en los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones” (Ley de Telecomunicaciones, 2014).

En el caso de la capacidad gubernamental el ángulo es diferente al encuadre interpretativo de la ley de 2006. El dictamen se enfoca detalladamente en separar las facultades del órgano regulador y las atribuciones que según la iniciativa presidencial deben quedar en el ejecutivo. Como dice el dictamen:

“El resultado que se obtiene es la desaparición de la llamada “doble ventanilla” al consolidar diversas facultades en el Instituto” (Ley de Telecomunicaciones, 2014).

Un ejemplo claro es la disputa de regulación sobre contenidos entre IFT y SEGOB que se expresa en el dictamen del siguiente modo:

“Sobre la competencia en materia de contenidos, como se ha mencionado, estas Comisiones Dictaminadoras percibieron en los foros y en las iniciativas que se analizan e incluso en la posición del Instituto, que no

existe claridad sobre la competencia de la SEGOB y el Instituto”; “En relación a los comentarios vertidos en los foros organizados por estas Comisiones Dictaminadoras, relacionados con que la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, resta facultades al Instituto y por lo tanto lo debilita, resultando violatorio de nuestra Carta Fundamental, estas Comisiones estiman que no existe inconstitucionalidad por el hecho de que la SCT opine el programa de trabajo o los informes trimestrales del IFT (...)”(Ley de Telecomunicaciones, 2014).

El mismo tipo de argumentos se utilizó en el dictamen para definir los límites competenciales entre IFT y PROFECO:

“Otro aspecto que se tomó en consideración, deriva de la confusión que algunos participantes en los foros expresaron sobre la distribución de competencias en materia de protección al usuario entre el Instituto y la PROFECO, por lo que a fin de dar claridad a este importante aspecto, se delimita claramente que el Instituto establecerá los parámetros de calidad y demás características que deberán ofrecer los concesionarios, en tanto que la PROFECO atenderá las reclamaciones (...)”(Ley de Telecomunicaciones, 2014).

Problemas de menos relevancia pero de aparición en la Ley de 2014 son los de monetización y novedad. En el caso del primero se puede documentar de la siguiente forma en el dictamen:

“Los sectores de telecomunicaciones o radiodifusión requieren de grandes inversiones en infraestructura, tecnología y recursos humanos especializados, a fin de poder habilitar redes que permitan poner a disposición de la población sus servicios, por lo que es menester que el marco jurídico ofrezca certidumbre a los inversionistas” (Ley de Telecomunicaciones, 2014). En consonancia con el problema de concentración monopólica se establece en materia de sanciones que “el presente Proyecto de Decreto propone un

esquema de sanciones basados en porcentajes de ingresos de los infractores, a fin de homologarlo con el esquema de sanciones establecido en la Ley Federal de Competencia Económica” (Ley de Telecomunicaciones, 2014).

En materia de novedad del problema se puede evidenciar extractos del dictamen como el siguiente:

“ [El cambio tecnológico] plantea un reto mayúsculo, la elevada tasa de crecimiento de la demanda por servicios móviles combinada con el desarrollo de aplicaciones y servicios más robustos, conllevan crecimientos exponenciales en la demanda de capacidad de las redes para transportar dicho tráfico”, “(...) también han dado paso a los nuevos servicios, de tal forma que la movilidad que permiten las comunicaciones inalámbricas combinado con la diversidad de aplicaciones para acceder a los contenidos y las redes sociales, han hecho a las redes desplegadas a través del espectro radioeléctrico más atractivas para los usuarios” (Ley de Telecomunicaciones, 2014).

La agenda de la concentración monopólica y la definición clara de las competencias del nuevo órgano regulador y del ejecutivo se consideran los problemas fundamentales sobre los que se focaliza la ley de 2014, pudiendo observarse que no se reducen exclusivamente a las necesidades de los regulados. La elaboración del problema público es multifactorial y expresa visiones de diferentes actores involucrados en el proceso legislativo.

#### *8.4.2. Un análisis desde los grados posibles de regulación*

En el caso de este estudio sobre regulación de radiodifusión y telecomunicaciones en México se encontró que la legislación de 2006 es abiertamente permisiva y la de 2014 es de tipo intermedio según la categorización de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006). En el primer caso la autonomía de operación de los regulados estipulada en la ley es prácticamente ilimitada; en el segundo, existe un margen amplio para la autonomía de los regulados, sin embargo su actividad está controlada y monitoreada, se imponen condiciones de acceso a beneficiarios –al menos como usuarios– y sanciones.



El análisis del caso de 2006, en consonancia con el estudio de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006), demuestra que en los procesos de políticas permisivas la gobernanza se desplaza al sector privado –en este estudio los concesionarios–.

Un aspecto clave para demostrar esta afirmación es que el procedimiento propuesto para el otorgamiento de concesiones es la licitación mediante subasta pública –que pretende determinar al concesionario de una nueva licencia exclusivamente por el precio que oferta –. El objetivo que se declara formalmente es la terminación de facultades discrecionales del Ejecutivo Federal en el otorgamiento de los títulos de concesión correspondientes pero este dictamen no contempla los datos de concentración del mercado que está regulando ni toma ninguna decisión al respecto. Como ya se documentó en el trabajo, para esa época todos los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión estaban extremadamente concentrados en el país: en materia de televisión abierta Televisa dominaba con una participación del 70%; en el mercado de la telefonía fija Telmex controlaba el 80% del mercado; en el mercado de la telefonía celular, la misma empresa a través de Telcel concentraba el 70% de los suscriptores de aparatos móviles; en el mercado de la televisión de paga Televisa concentraba un 45% del mercado y en recientes años ha comprado otras operadoras; en materia de televisión satelital Televisa presentaba una clara dominancia del mercado a través de Sky; el mercado de la banda ancha de Internet está dominado Telmex.

Otra dimensión que permite observar la permisividad de la regulación está relacionada a las limitadas atribuciones y facultades que le asigna al órgano regulador que adiciona en la ley –se adosa a la COFETEL la regulación de radiodifusión–. Por lo tanto, aunque se pretende desligar la regulación de la discrecionalidad del ejecutivo, se asignan atribuciones limitadas a un órgano desconcentrado dependiente de la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta prescripción redujo la capacidad de regulación estatal y abrió una vía de litigio judicial para los concesionarios que frenó las atribuciones reales de la COFETEL para regular el mercado.

Una evidencia más de la permisividad de la ley de 2006 es el tratamiento que se le da a la convergencia digital, planteándola como exclusiva habilitación unilateral a radiodifusores.

La ley autoriza a los concesionarios de radiodifusión que deseen prestar servicios de telecomunicaciones adicionales a hacerlo sin ningún tipo de autorización. No genera herramientas para asegurar la convergencia de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones con patrones medibles aunque reconoce que en legislaciones extranjeras este fenómeno es un hecho.

La ley plantea también otro claro beneficio para los concesionarios: facilita el trueque de difusión de producción independiente por la posibilidad de que incrementen el tiempo diario de comercialización que tengan permitido. Esta es una constante inquietud de los concesionarios de medios que recurren a la televisación de películas antiguas para asegurar mayor tiempo comercializable.

Desde otro ángulo también se puede certificar el nivel de permisividad de la legislación. Las obligaciones a los concesionarios son mínimas y no se plantea ningún tipo de sanciones. En el caso de las primeras se puede mencionar: la obligación de informar al Instituto Federal Electoral sobre las contrataciones de publicidad que realicen los partidos políticos o los candidatos y la de terminar con la denominada "tarifa política" —así se reconoce abiertamente en el dictamen—, ofreciendo tarifas equivalentes a las de la publicidad comercial.

Finalmente, en ninguna parte de la ley se plantea el objetivo ni las herramientas para proteger a las audiencias televisivas y/o usuarios de sistemas de televisión restringida. Los beneficiarios no son mencionados en los argumentos ni en las prescripciones de la legislación.

Muchos de estos aspectos fueron revocados por la Corte Suprema como se presentó previamente en este trabajo. Otros fueron rectificados por la Reforma Constitucional 2012 y la ley reglamentaria de 2014. A continuación se revisa la ley de 2014 y se dan evidencias de por qué es considerada como de tipo intermedio según la categorización de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006).

La Ley de 2014 presenta objetivos para beneficiar al usuario con menores precios, más calidad y diversidad de servicios, a la vez que se insiste en establecer los límites y alcances

de la ley generando la certidumbre jurídica necesaria para un ambiente de competencia efectiva. Es decir, la intencionalidad declarada por la ley cambia de reducir la discrecionalidad gubernamental en 2006 hacia el fortalecimiento de reglas de competencia efectiva y protección de usuarios de telecomunicaciones en 2014.

En cuanto al otorgamiento de concesiones se establece la licitación pública administrada por el nuevo órgano regulador, IFT; aunque también se incluyen otras alternativas más rápidas y flexibles como la cesión de derechos, el arrendamiento de espectro radioeléctrico, el intercambio de espectro y la multiprogramación. Inclusive contempla la posibilidad de rescate por subutilización.

La ley incorpora nuevas figuras que no estaban contempladas en la legislación anterior y que plantean fuertes incentivos para mejorar la competencia y la diversificación de contenidos como son la multiprogramación, la retransmisión y la interconexión con tarifas asimétricas para desincentivar la concentración monopólica. Esto abre un escenario sin precedentes en el modelo de radiodifusión mexicano, sin embargo hay que documentar que aunque la ley de 2014 faculta el cobro de contraprestación para la multiprogramación el IFT no lo aplicó en el proceso operativo, quedando en un esquema permisivo para los concesionarios.

Un punto fundamental de la ley de 2014 para calificarla como intermedia es la reafirmación del control de la influencia estatal en la regulación de radiodifusión y telecomunicaciones. Por un lado, mediante el establecimiento de un nuevo órgano regulador autónomo –IFT–, que además de ser el responsable en la asignación y administración de frecuencias es autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por otro, la reafirmación de las atribuciones en materia de contenidos para la SEGOB, que es el tema que mayores argumentos desarrolla en los argumentos del dictamen. Como se comentó previamente en este trabajo, si la ley de 2006 tenía un fuerte sesgo de desplazamiento del modelo de gobernanza hacia los regulados, en el contenido de la ley de 2014 se reafirman las competencias estatales, no sólo en el caso del órgano regulador sino también en las atribuciones que conserva el ejecutivo.

Otro de los puntos medulares de la reforma es su pretensión antimonopólica. Se establece la preponderancia por sector con criterios diferenciados: en el caso de telecomunicaciones por suscriptores y tráfico en redes, en tanto que para el caso de la radiodifusión, audiencia y capacidad de las redes. Se establecen con precisión las condiciones para ser declarado agente preponderante, las obligaciones que les corresponden y los requisitos para salir de esa situación. Se regula también la propiedad cruzada. En la misma línea argumental se plantean las obligaciones y sanciones de los concesionarios; se tipifican las segundas y se especifica el posible escenario de revocación de la concesión como último recurso.

El perfil antimonopólico es uno de los más delicados en términos de evaluar la efectividad de la nueva legislación. Si bien el IFT declaró los agentes preponderantes por sector, los dominantes por mercado y abrió a licitación pública nuevas cadenas de televisión digital, sólo algunos mercados han estado manifestando reducciones de los niveles de concentración. Estos son: telefonía fija y, banda ancha fija. Para el caso de televisión restringida y telefonía móvil los niveles de concentración han aumentado (IFT, 2015).

En el caso de la radiodifusión la movilidad en el mercado está limitada por la imposibilidad de entrada de capitales extranjeros por encima del 49%; en el caso de las telecomunicaciones el panorama es más alentador pero a un año del anuncio de desinversión de América Móvil la empresa no ha dado pasos concretos en ese sentido.

La pregunta que cabe hacer en este punto es si las sanciones derivadas de la preponderancia o dominancia en los mercados son lo suficientemente perjudiciales en términos de estrategia comercial para modificar los incentivos de los actores dominantes a optar por un modelo de reducción en la participación en dichos mercados. Si en el mediano plazo no se observaran cambios sustantivos en la composición concentrada de los mismos habría que cuestionar la efectividad de una ley que se autodefinió como esencialmente antimonopólica.

Finalmente, y a diferencia de la ley de 2006, se plantean herramientas para proteger a las audiencias televisivas y/o usuarios de sistemas de telecomunicaciones, aunque esto se da

en forma muy desigual. En el caso de los beneficiarios percibidos como usuarios de servicios de telecomunicaciones se establece una regulación de tipo intermedia con una política de gratuidad de la larga distancia nacional, libertades respecto de los contratos contraídos, libertad tarifaria y programas de cobertura universal y social de Internet. Pero contemplando a los beneficiarios como audiencias se plantea un modelo de total autorregulación de medios con la mediación de un defensor de audiencias que el mismo medio escoge sin contrapesos, no se reglamenta el derecho de réplica y el derecho de las audiencias se circunscribe a servicios de subtitulaje, doblaje al español o lengua de señas mexicana para dar accesibilidad a personas con debilidad auditiva.

El dictamen argumenta que es peligroso el establecimiento de un defensor de la audiencia que dependa del Estado. También comenta que la autorregulación obedece a las mejores prácticas a nivel internacional, como el sistema jurídico anglosajón (Dictamen, 2014, p. 237). Sin embargo, es necesario observar que dada la histórica relación corporativa entre el sistema político y el sistema de medios en México la aplicación del modelo anglosajón – de mayores contrapesos institucionales– no genera necesariamente los mismos escenarios. En otras palabras, es tan riesgoso un control estatal del sistema de medios como un sistema que dependa exclusivamente de los regulados sin contrapesos institucionales. Cabe sumar a esto que la prerrogativa de contenidos quedó en manos de la Secretaría de Gobernación por lo que la relación entre gobierno y regulados se mantiene en un margen de discrecionalidad como en el pasado.

#### **8.5. La aplicación de la red temática en el análisis de entrevistas para los procesos de 2006 y 2014**

La elaboración de las redes temática de las entrevistas se realizó a partir de la codificación de las mismas. Producto de este ejercicio se estableció una red para cada caso –2006 y 2014–. Como en el caso de los dictámenes de ley, dadas las diferencias contextuales de ambos procesos algunos temas coinciden y otros difieren.

Las personas que participan como entrevistados en este trabajo intervinieron en las negociaciones de las leyes de Radio y Televisión de 2006 y Telecomunicaciones de 2014

como representantes gubernamentales, de agencias reguladoras, de las empresas concesionarias, organizaciones civiles y órganos técnicos de nivel internacional.

Todos los entrevistados ofrecieron sus opiniones personales bajo un formato de confidencialidad, por lo tanto, sus nombres no pueden ser proporcionados.

Ante la falta de disponibilidad para realizar una sesión con representantes del Poder Ejecutivo, se tomaron extractos de una entrevista radiofónica que ofreció el Consejero Jurídico de Presidencia, Humberto Castillejos –identificado por muchos entrevistados como el redactor de la ley secundaria de telecomunicaciones– con el Noticiero MVS de Carmen Aristegui. Por razones metodológicas este es considerado el entrevistado número 13.

El cuadro 8.1 muestra datos generales de la afiliación de todos los participantes.

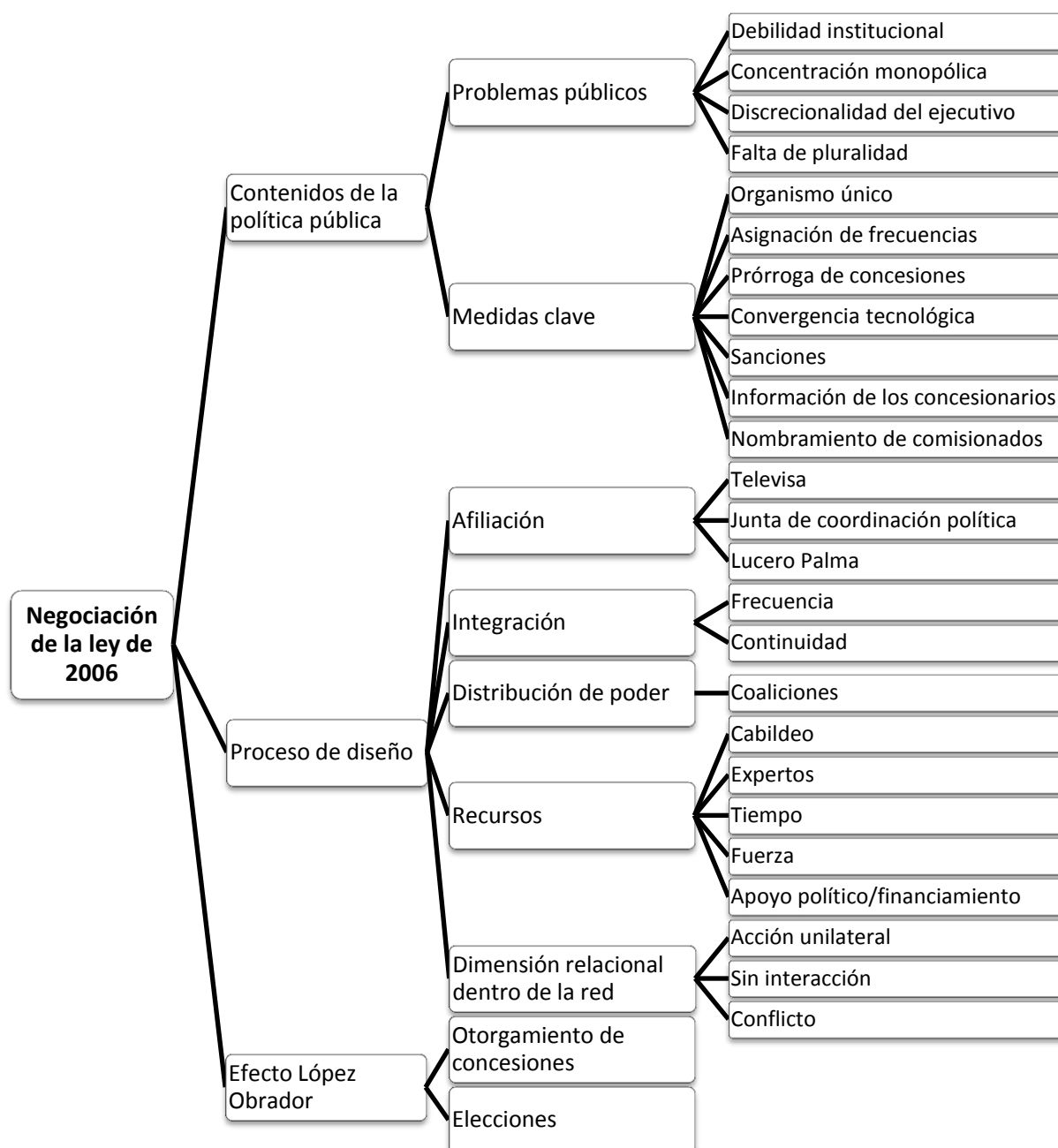
Cuadro 8.2. Datos de los entrevistados

Número	Actor que representa	Cargo	Fecha	Tipo de entrevista
1	Cámara de Diputados	Legislador PRD	Abril 2014	Telefónica
2	COFETEL	Ex Comisionado	Marzo 2014	Presencial
3	Senado	Legislador PRI	Septiembre 2014	Presencial
4	Senado	Legislador PRI	Septiembre 2014	Escrita
5	Senado	Legislador PAN	Septiembre 2014	Presencial
6	Ifetel	Unidad de Sistemas de Radio y TV	Septiembre 2014	Presencial
7	Concesionario	Departamento jurídico	Septiembre 2014	Presencial
8	OCDE	Dirección de Ciencia, Tecnología e Industria	Octubre 2014	Telefónica
9	COFETEL	Jefatura de Política Regulatoria	Mayo 2015	Presencial
10	COFETEL	Comisionado	Mayo 2015	Telefónica
11	Representante de asociación civil (pendiente)	AMEDI	Junio 2015	Videoconferencia
12	Académico especialista	Sociedad civil	Junio 2015	Presencial
13	Dirección Jurídica de Presidencia	Gobierno	Julio 2014	Radiofónica/ Noticiero MVS

#### *8.5.1. La red temática del análisis de entrevistas respecto del proceso de negociación de la ley de 2006.*

A continuación se presenta la red de temas globales, organizadores y básicos para el caso de 2006.

Figura 8.4. Red temática del proceso de negociación de 2006



Como se puede observar en la figura 8.4 se presentan tres temas globales, dos de ellos provienen de las variables generadas para el estudio como son los contenidos de la política pública y su proceso de diseño y el último es un código en vivo generado a partir de la repetición de los entrevistados. Este último se codificó como “efecto López Obrador”

y se refiere a la influencia de la posible victoria de dicho candidato en el modelo de asignación de frecuencia existente en aquel tiempo.

En el caso de los contenidos de la política pública los temas organizadores se enfocan en la identificación que los entrevistados realizaron sobre los problemas públicos y su visión respecto de las medidas clave que, según su perspectiva, se establecieron en dicha ley. Los problemas identificados como relevantes por los entrevistados, que aquí se codifican como temas básicos, son: concentración monopólica, debilidad institucional, discrecionalidad del ejecutivo y falta de pluralidad. Las medidas clave que resaltan los participantes, ya sea como aciertos o desaciertos de la ley, son: organismo único, asignación de frecuencias, prórroga de concesiones, convergencia tecnológica, sanciones, información de los concesionarios y nombramiento de comisionados.

En lo que refiere al proceso de diseño los temas organizadores se generaron a partir de las variables establecidas en el modelo para analizar redes de políticas públicas y se relacionan tanto a la dimensión estructural de la red –identificando aquí afiliación, integración, distribución de poder y recursos– como a la dimensión relacional dentro de la red.

Los actores centrales que los entrevistados registran como hacedores de la ley son: Televisa, la Junta de coordinación política de la Cámara de Diputados y Lucero Palma – legislador que presentó la iniciativa de ley–, en ese orden de importancia.

En cuanto a los recursos más recurridos que los participantes mencionan en el proceso de negociación de esta ley resaltan las estrategias de cabildeo, la consulta e integración de expertos y la influencia de los tiempos legislativos y de las elecciones presidenciales; en un segundo plano el uso de la fuerza a modo de presión y la falta de apoyo político.

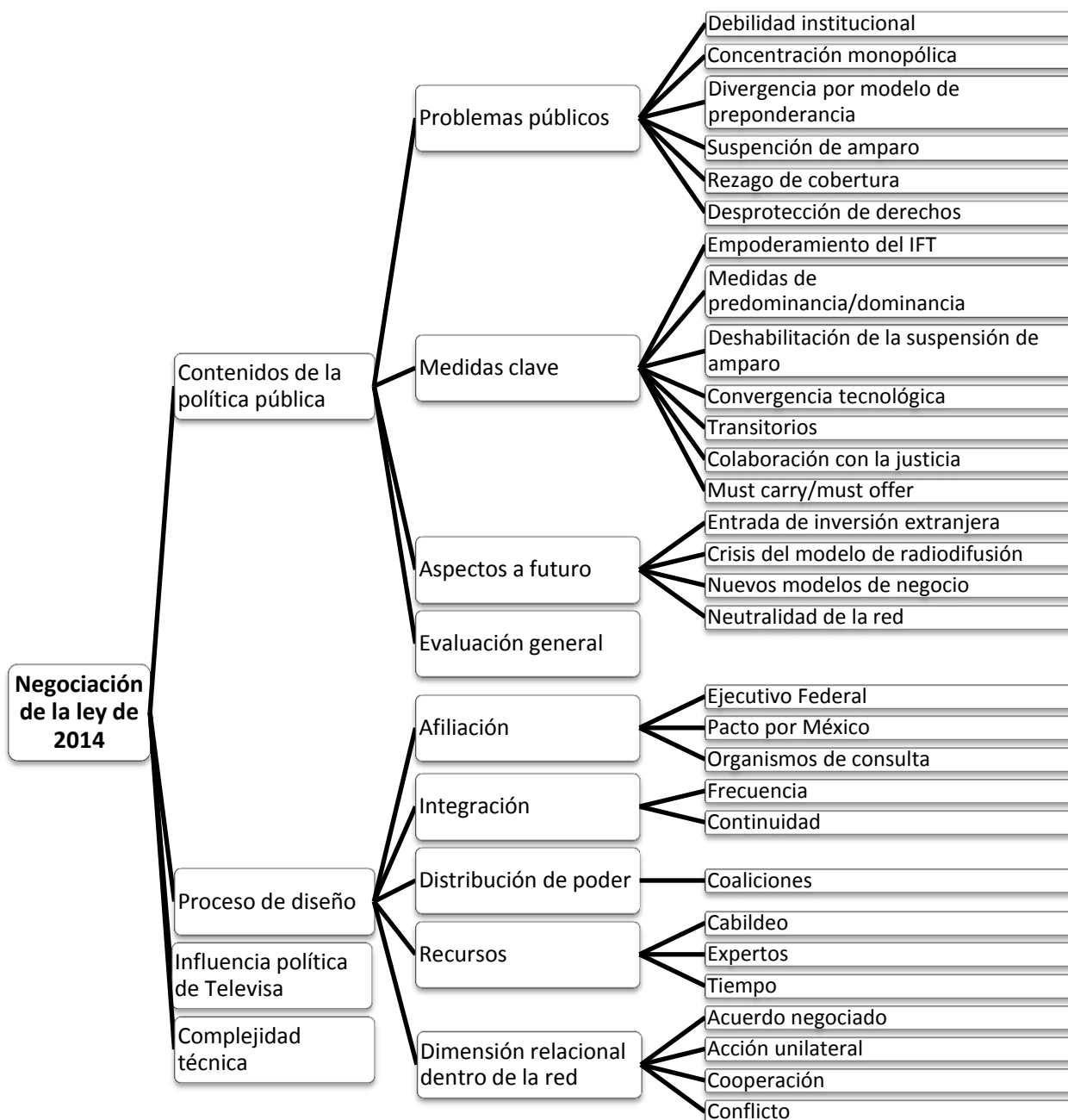
Las relaciones que más se destacan en la red, producto de las interacciones de los actores son la acción unilateral por parte de los actores principales, la falta de acceso para actores que estaban en coaliciones opositoras al proyecto y los conflictos derivados de esta exclusión.



8.5.2. La red temática del análisis de entrevistas respecto del proceso de negociación de la ley de 2014.

A continuación se presenta la red de temas globales, organizadores y básicos para el caso de 2014.

Figura 8.5. Red temática del proceso de negociación de 2014



En el caso de la figura 8.5 se presentan cuatro temas globales, dos de ellos provienen de las variables generadas para el estudio como son los contenidos de la política pública y su proceso de diseño y los dos últimos son códigos en vivo generados a partir de la repetición de los entrevistados. El primero es “la influencia política de Televisa”. El mismo, que será analizado más a profundidad posteriormente, se refiere en opinión de los entrevistados a la influencia de dicha televisora en el proceso de la negociación de la ley y del modelo de comunicación política en un entorno democrático. El segundo se construye a partir de la repetida percepción de “complejidad técnica” que implican para los legisladores las temáticas de telecomunicaciones a la hora de regular este sector convergente.

Al igual que en la red de 2006, en el caso de los contenidos de la política pública los temas organizadores se enfocan en la identificación que los entrevistados realizaron sobre los problemas públicos y su visión respecto de las medidas clave que, según su perspectiva, se establecieron en dicha ley. Además se agregan dos categorías que se surgieron como código en vivo a partir de las observaciones de los entrevistados: los aspectos a futuro que derivan de la nueva legislación y la evaluación general de la misma.

Los problemas identificados como relevantes por los entrevistados, que aquí se codifican como temas básicos, son: la continuidad de la problemática de concentración monopólica, modelos de preponderancia/dominancia – básicamente este debate se vincula a la falta de acuerdo de los actores respecto de la definición de la preponderancia por sector o por servicio–, la suspensión de amparo, la continuidad de la problemática de debilidad institucional, el rezago en materia de cobertura y la desprotección de derechos. Las medidas clave que resaltan los participantes, ya sea como aciertos o desaciertos de la ley, son: la deshabilitación de la suspensión de amparo, el empoderamiento del IFT, el modelo de preponderancia/dominancia, la convergencia tecnológica, los derechos de usuarios/audiencias, los transitorios de la ley, el modelo de colaboración con la justicia y el modelo de *must carry/must offer*. Los aspectos a futuro que más se mencionaron son: la entrada de inversión extranjera, la crisis del modelo de radiodifusión, los nuevos modelos de negocio en telecomunicaciones y la cuestión de la neutralidad de la red.

En lo que refiere al proceso de diseño los temas organizadores se generaron a partir de las variables establecidas en el modelo para analizar redes de políticas públicas y se relacionan tanto a la dimensión estructural de la red –identificando aquí afiliación, integración, distribución de poder y recursos– como a la dimensión relacional dentro de la red.

Los actores centrales que los entrevistados registran como hacedores de la ley son: el Ejecutivo Federal, el Pacto por México y otros actores periféricos.

En cuanto a los recursos más recurridos que los participantes mencionan en el proceso de negociación de esta ley resaltan las estrategias de cabildeo, la consulta e integración de expertos y la influencia de los tiempos legislativos.

Las relaciones que más se destacan en la red, producto de las interacciones de los actores son el acuerdo negociado por parte de los actores principales y en un segundo plano percepciones de conflicto desde la periferia de la red.

## **8.6. Discusión de resultados del análisis de entrevistas**

El análisis de los resultados de las entrevistas se realizará a la luz de dos aportaciones clave de este trabajo. Por un lado, a partir del análisis estructural y relacional de las redes de negociación de 2006 y 2014; por el otro, y en consonancia con el análisis de contenido de los dictámenes de ley, a través de la construcción del problema público.

Como se comentó previamente, las hipótesis que orientan la investigación proponen que la configuración de la red de políticas públicas y sus interacciones dominantes inciden en la construcción del problema público y este en las herramientas de solución que se proponen.

### *8.6.1. Un análisis desde la configuración estructural y relacional de la red de política pública*

Sin lugar a dudas, el análisis de la estructura y dinámica de interacción de las redes de políticas públicas es la dimensión medular de este estudio dado que representa la variable independiente de la investigación. Para presentar un estudio pormenorizado de cada una

de ellas en primera instancia se analizarán todas las categorías a la luz de la red de 2006 y posteriormente se procederá a realizar el mismo ejercicio para el caso de 2014.

Como se menciona en el marco teórico de este trabajo, Rhodes y Marsh (1992, p. 187) establecen las variables de análisis esenciales de las redes de políticas públicas.

El caso de la negociación de 2006 destaca por el siguiente comportamiento de las categorías de análisis.

En términos de la dimensión de afiliación, los entrevistados resaltan que la inscripción de esta propuesta legislativa se origina exclusivamente en Televisa. En frases como las siguientes se valida esta afirmación:

-“Televisa. Supimos que fue el equipo jurídico de Televisa los responsables de elaborar, dicho contenido con la participación de un Subsecretario de... la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de apellido Hoth.” (E1)

-“Televisa, y nada más (...) De hecho el mote de la Ley Televisa se lo ganaron muy a pulso [jajaja].” (E2)

- “Ese fue el problema. Lo metieron al oscurito. No me consta porque...Ahí te va. La ley la metieron y yo sí creo que la metió Televisa. A mí no me consta pero ¡Ahhhh! Digo, ya. Ahora sí que cuando el río suena agua trae. Digo, si es la Ley Televisa seguramente la metió Televisa”. (E7)

- “Mira, formalmente, son la Cámara de Diputados. Debo decirte que en el proceso de la construcción de la reforma no se le dio acceso, ya no digamos a la COFETEL, ni siquiera a la SCT. Es un trabajo que te lo puedo decir, porque te lo vas a encontrar en notas periodísticas, todos lo sabemos, se hizo en la oficinas de Televisa. La trabajó Tejado Dondé en forma muy particular y por ahí todo un equipo de gente, no necesariamente de Televisa, pero digamos afines políticamente a Tejado, que son la gente del... ¿Cómo se llama? Este gremio de abogados de telecomunicaciones, IDET, Instituto de Derecho de las Telecomunicaciones. Hay muchos amigos míos ahí, ¿no? Gente muy inteligente y que le sabe mucho a eso. Pero obviamente las motivaciones

estaban ahí porque la motivación al analista de aquel tiempo, al crítico era:-  
“Hay que sacar a Jorge Arredondo de la COFETEL, ¿no? El presidente de aquel tiempo”. (E9)

De manera secundaria aparecen en las entrevistas otros dos actores conectados al respaldo de la ley en el Poder Legislativo. Por un lado, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, que fue la encargada del cabildeo de los votos y, por otro, el Diputado Lucero Palma, que fue el legislador que introdujo las iniciativa de ley.

En cuanto a la Junta de Coordinación Política, los participantes mencionan:

- “Bueno, sí por supuesto. Había, había un interés de esta empresa y lo hizo más bien a través del grupo parlamentario y los líderes del grupo parlamentario de entonces, ¿no? (E3)

- “Nada más yo quisiera con todo.... Con todo... yo quisiera expresarle mi impresión de que Pablo cometió un error. Pablo Gómez [Coordinador Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados], influido por opiniones que pudieran haber tenido intereses, pero creo que fue Chuayffet [Coordinador Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados] el que construyó el andamiaje de respaldo a la Ley Televisa [...] Era la junta de coordinación política la que monopolizaba todo lo relacionado con eso, Chuayffet. En el corazón del respaldo la Ley Televisa, pero también de manera decidida Gonzalo Morfín [Coordinador Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados] y Pablo Gómez”. (E1)

- “Yo creo que se daba directamente en la Cámara de Diputados, en el Senado. Directamente se daba ahí. De hecho yo tengo un término que yo acuñé. Que se dice mucho de la captura del regulado [se refiere a la COFETEL]: “El regulador está capturado. No el que está capturado es el Legislativo”. En ese momento era lo que estaba capturado. Y tiene lógica, ¿no? Es más fácil, vas entonces y capturas al legislador y con eso te aseguras leyes a modo que el órgano regulador tiene que aplicar así tal cual”. (E2)

Finalmente, los participantes realizan comentarios desdeñosos respecto del rol que jugó Lucero Palma en esta negociación, quitándole trascendencia a su rol en la negociación del proyecto:

-“La meten con un diputado X. No me acuerdo como se llamaba [...] Uno del PRI y que además había sido radiodifusor. Seguro el típico cuate que te dice: - “Si hombre, yo la suscribo”. (E7)

- “La propuso un diputado que se llamaba Lucero Palma (...) Su único conocimiento que sabíamos que tenía del tema es que era radiodifusor en Coahuila. No sé en dónde”. (E2).

-“De apellido Lucero, psicólogo, al que no le habíamos conocido ningún involucramiento en el debate sobre medios de comunicación, luego que indagamos, eh una yo me enteré por una llamada del Senador Javier Corral”. (E1)

En síntesis, respecto a la afiliación de la iniciativa se puede afirmar que la elaboración del proyecto es unilateral y con el apoyo de los coordinadores de bancada de los principales partidos en la Cámara de Diputados.

Otro tema interesante para evaluar las características de la red de políticas públicas es el tipo de recursos que los actores utilizaron en el proceso. En el caso de 2006 los entrevistados comentan que se intentó hacer cabildeo para cambiar aspectos de la ley aunque fue imposible lograr modificaciones:

-“Otros de los recursos que se intentaron, pero pues no se tenía ni lejanamente una fracción del poder que podía tener la contraparte eran los medios. Tratar de jugar o de meter en los medios de que esto no era un avance sino un retroceso, que iba a afectar. Tuvieron mucho problema para venderlo [los comisionados de la COFETEL]. Mira era muy difícil de vender porque era una cuestión muy técnica. Era, por un lado, muy técnica y, por otro lado, muy político, que siento que el Presidente de COFETEL no tuvo ni el

apoyo del Secretario, ni del Presidente de la República, ni la intensión ni la credibilidad el sólo para aventársela”. (E9)

-“Cuando advertimos eso fue cuando consideré que la carta podía estimular el proceso de revisión para que el Senado funcionara como cámara revisora. Y entonces la suscribimos 111 diputados eh en, en, pues solicitando que el Senado de la República procediera a revisarla, dado que realmente en la Cámara de Diputados eh la iniciativa de ley, fue tratada por vía *fast track*”. (E1)

Otro recurso que se documenta en las entrevistas es la participación de expertos:

-“La Comisión Bicameral del Canal del Congreso acordó poner a disposición del debate sobre la Ley Televisa en el Canal del Congreso para para ese motivo se contrató a Javier Solórzano, que en ese momento todavía no formaba parte del Canal del Congreso [...] Pero en ese momento era un órgano de difusión más o menos importante y ahí se produjo una serie de debates que crearon una conciencia crítica respecto a los contenidos de la Ley Televisa”. (E1)

También el recurso temporal influyó en este proceso, tanto desde la perspectiva de que se presentó el proyecto de diputados a finales del período de sesiones como por el hecho de que se avecinaban elecciones presidenciales:

-“Fue prácticamente uno de los últimos días de sesiones de la Cámara que lo aprobaron, ¿no? Que estuvo bien interesante porque lo metieron como a las 2 de la tarde, se aprobó rápido porque eran setenta y tantos diputados”. (E2)

-“Y luego ya por eso, con esos dos antecedentes de que no sabemos ni como las dos leyes, que aparte venía una contienda electoral. Pues era así como que muy raro que estuvieran metiéndose exactamente en las dos leyes, ¿no?”. (E2)

También se documentó el uso de presión – codificada como fuerza en este trabajo– para forzar el voto favorable a la propuesta:

-“Pues más bien de carácter político, ¿no? Más bien de disciplina partidaria y de conveniencia política en el largo plazo, esos son los recursos pues de la presión, de la presión. Hasta ahí es donde yo pude darme cuenta, ¿no?”. (E3)

-“Se lo digo tal cual. Se acerca alguien muy influyente de los dirigentes del grupo parlamentario de mi partido para hacerme una entrecomillas respetuosa recomendación que yo no votara en el sentido que lo iba a hacer. Porque iba de por medio que me iba a costar en mi carrera política. Eso, eso fue ya estando yo en mi curul en la sesión, en el momento de, unos minutos antes de la votación”. (E3)

Respecto de la variable de integración Rhodes y Marsh (1992) proponen dimensiones a contemplar para dar evidencia de la existencia constatable de una red de política pública; básicamente frecuencia y continuidad de la relación. La primera se refiere a los contactos e intensidad de la interacción en el contexto del debate de la ley; la segunda a las dinámicas de relación previas, la persistencia de interacciones de estos actores a través del tiempo.

La continuidad es persistente y de bloques conflictivos y distribución desigual de recursos en los dos casos analizados, 2006 y 2014. Esto se debe a que dada la complejidad temática de las cuestiones de radiodifusión y telecomunicaciones son pocos y específicos los actores que tienen capacidad para intervenir en las negociaciones.

Los entrevistados comentan el grado de injerencia de la industria en la dinámica regulatoria de esa época:

- “Tenían un foro ahí, de hecho es una organización que se llama el Instituto del Derecho a las Telecomunicaciones, que ahora el presidente, que ya lleva buen tiempo allí, es Gerardo Soria. Él entró como comisionado [en el IFT] conmigo, después renunció se peleó con el Subsecretario, era un abogado brillante. Ese grupo lo fundó Javier Lozano [Senador del PAN, impulsor de la actual Ley de Telecomunicaciones] y Javier Tejado [abogado de Televisa] estuvo muy activo en este proceso y luego este grupo propuso una serie de



cosas. Desde que llegamos nosotros [los comisionados de la COFETEL] hasta que salimos nos estuvieron corte y corte. Y muchos de los que están ahí son gente que estuvo cabildeando a favor de la Ley, ¿no? O escribiendo la ley inclusive”. (E2)

- “Pero la diferencia del otro proceso [de 2014] es que durante el proceso de discusión de la ley y luego de ejecución de la ley. Te estoy hablando de la conformación del siguiente pleno, ahí la industria estuvo muy representada. Tan representada que los servidores públicos de la administración de Fox les pedían su opinión. Les pedían listas de candidatos para para definir quienes iban a ser los consejeros”. (E7)

-“Porque al final de cuentas es un gremio muy pequeño. Entonces muchos de los que estaban del otro lado [en la industria] habían estado acá [en la administración pública]. Al pasar los años iba a ser al revés. Y bueno, es muy pequeño este mundo, entonces había filias y fobias entre los actores para un lado y otro, ¿no? Entonces yo siento que también había desconfianza de:- “Oye, pues es que si hay cambio de comisionado, pues queda zutanito. A lo mejor este va a ser un beneficiario, entonces a lo mejor no está jugando con nosotros”. (E9)

En términos de la frecuencia de interacción durante la negociación de la ley destacan dos tiempos que identifican los actores involucrados. Un primer tiempo en la Cámara de Diputados donde la iniciativa es aprobada de manera fugaz y otro en su trayecto a la Cámara de Senadores donde se forman coaliciones que pretenden insatisfactoriamente frenar su aprobación.

De la primera etapa, los participantes comentan lo siguiente:

-“Bueno quiero decirle que no se discutió en Comisiones la Ley Televisa. Ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria. No siguió el procedimiento normal, yo debí haber conocido el tema, por mi, porque por mi pertenencia a la Comisión de Radio y Televisión”. (E1)

-“Fue en 2005, en noviembre en algún momento de la segunda quincena, o en la primera quincena de noviembre inclusive me la pasaron [a la COFETEL]. Me pasaban muchas cosas, este de la Secretaría de Gobernación. De la Secretaría de Gobernación me mandaban todo lo que iba a salir, que estaban discutiendo en el legislativo. En este caso era una ley. Sucedió, la analizamos, hice comentarios de que estaba muy mal y la guardé. No pensé que fueran a sacarla. Hasta que un día, me acuerdo porque el jueves fue primero de diciembre (...)Y para esto el 29, el 28 me habló en la noche el secretario particular del Secretario de Comunicaciones para preguntarme que si sabía que al otro día iban a aprobar en Comisiones la iniciativa del famoso Diputado Palma, ¿no? Y digo: -“¿Cuál?” Pues, ni me acordaba. No puede ser que estén aprobando esta. ¿Se hizo algún foro? No. ¿A alguien le hicieron alguna consulta? No. Pues pasó así. Pasó como mantequilla, ¿no? Realmente el proceso en la Cámara de Diputados pasó. El lunes nos enteramos, el martes se votó en Comisiones. Yo el miércoles pregunté en Los Pinos si sabían de la ley y me dijeron que no, que no sabían nada. Y el jueves la votaron en el Pleno. (E2)

-“No hubo foros ni nada parecido. Mira, inclusive, de un día para otro apareció la ley, pasa a la Cámara de Diputados rapidísimo. Ahí si te lo digo porque me lo dijeron diputados de manera directa, me lo dijeron a mí en personal, no la leyeron”. (E9)

Respecto del segundo lapso temporal los entrevistados mencionan lo siguiente:

-“Con el Senado tuvimos un acercamiento [los comisionados de la COFETEL] muy fuerte pero fue *underground* porque no estaba permitido por el secretario [SCT]. En aquel tiempo había una prohibición para que tú accedieras directamente al poder legislativo. Para eso había una oficina del legislativo que estaba en la Secretaría de Gobernación. Bueno, estos ni se enteraron, o ni se quisieron enterar. Mejor nosotros lo hicimos directamente. Alguien de mis colegas decía:- “Y bueno, ¿qué tal si se enoja el secretario?”. – “Que nos corran. Igual ya nos van a correr (jajaja) ¿Cuál es el problema, ¿no?” Entonces

realmente eso hizo que tomáramos una decisión. No muy abierta pero yo creo que muy efectiva, debajo del agua”. (E2)

-“No, no lo recuerdo pero hubo varias y también hubo varias reuniones dentro y fuera de la cámara, organizaciones ciudadanas, de ONG ’s independientes, participó mucha gente de la Universidad Metropolitana. Yo recuerdo haber tenido muchas reuniones con gente de la Universidad Metropolitana, hicimos varias, varias sesiones con asesores que nos ayudaron a sostener, bueno a construir y sostener nuestra posición”. (E3)

-“Ah, bueno, de todo esto no se si sabes que precisamente Héctor Osuna empezó a hacer unos foros sobre esta reforma en ese lapso entre diciembre y abril. Obviamente en los foros quien presentó, llegó a estar Eduardo Ruiz Vega, Javier Tejado Dondé, que ese es el master de todo esto, Gonzalez Luna. Todo los que estuvieron, ya pura gente afín, Fernando Soria, hasta que vino Javier Lozano y reclamó. Pues dijo: -“Oigan esto también tiene que ser plural y ábralo a otras ideas”. Y ya fue que lo empezaron a abrir un poquitito hacia otros posicionamientos. Entonces aquí nos cuestionaban mucho a nosotros porque decían: - “Uds. [los comisionados de la COFETEL] no tienen una postura pública”. Dijimos: -“No la podemos tener porque nos dicen [el Ejecutivo] que no la podemos tener, lo que si podemos hacer es evaluar información de los Senadores y fue de esa manera que se pudo convencer a una gran cantidad de senadores, porque si mal no recuerdo aparte del PRD que estaba en contra, logramos que algunos del PAN, entre ellos Corral, y muchos del PRI, entre ellos Bartlett, Sauri, Borrego y ahorita no me acuerdo, que otros más que votaron en contra de las reformas”.(E2)

-“Hubo un día, ahora no me acuerdo exactamente qué día fue, que nos citaron del Senado de la Comisión de Comunicaciones. Y nos citaron a Cofeco, COFETEL y al IFE. Del IFE, este cuate que salió después, este cuate que salió después, Ugalde, Eduardo Pérez Mota y nosotros. Nosotros me da risa porque

estábamos en el paredón de fusilamiento. Y a ellos también los pusieron en el paredón de fusilamiento”. (E2)

-“¿Cuando me quedó claro que iba a pasar esta ley? En diciembre, cuando estábamos ahí en el Senado negociando. Estaba yo en el Estadio Azteca, viendo un partido América –Tigres. Estaba en un palco con las personas que trabajaban conmigo. Mi suegro tiene un palco ahí. Me dicen: -“¿Ya vio quien está en el palco de Azcárraga? Fox y Martita. Dije: -“Bueno. Más claro ni el agua, ¿no?” (E2)

Para ambas etapas coinciden los actores en afirmar la incapacidad de entablar una negociación. En este sentido las relaciones predominantes en la red se caracterizan por la unilateralidad de la coalición que propone la iniciativa, que no acepta ningún ajuste al proyecto original, y el surgimiento de escenarios conflictivos que acercan a los actores que quedaron excluidos del proceso. En términos de la tipología de estructuras de poder de Kriesi, Silke y Jochum (2006, p. 343) se está en presencia de un tipo de interacción conflictiva con distribución del poder concentrada, lo que se denomina por los autores como un escenario de dominación.

Analizado desde el modelo desde los marcos institucionales de Scharf (1997, p. 47), se estaría en presencia de un escenario de acción unilateral, donde se pasa por encima de las estructuras institucionales existentes (en este caso las dinámicas legislativas de las fracciones parlamentarias).

Para dar evidencia de la unilateralidad del proceso se presentan comentarios como los siguientes:

-“La del 2006. Bueno primero, fue una reforma parcial. Eso es muy importante. Y la verdad no merecía el escándalo y la atención que se dio, ¿eh? O sea, fue una reforma que yo creo que se atacó más por forma que por fondo. No tenía gran fondo, ¿eh?”. (E7)

Esta unilateralidad se expresó de la siguiente forma en Diputados:

-“Y, y de ahí nos enteramos que se trató de algo tan sorpresivo que aun diputados identificados con la línea crítica del senador Corral podían votar... sorprendidos y es que se presentó como una iniciativa totalmente consensada entre los coordinadores. Pero no nada más consensaron el procedimiento, sino se pusieron de acuerdo sin que el resto de las bancadas tuviéramos acceso a una información mínima, entonces la gente no votó conscientemente”. (E1)

Y la unilateralidad se manifestó así en el Senado:

-“Prácticamente no había margen de negociación. Ya llegó un momento en que nuestra posición, aun cuando abrigábamos esperanzas porque gente experta inteligente incluso con una enorme reputación profesional nos apoyaba y estaba de acuerdo con nosotros. Pues sí había una enorme presión y una definición muy clara y muy contundente de parte, en mi caso del grupo parlamentario del PRI, era una posición distinta a la que nosotros teníamos”. (E3)

-“Pero cada uno hicimos, los convencimos que se hicieran como 21 reservas y aparte todo los artículos, todos. Y era simpático porque inclusive había errores de redacción muy evidentes. Acá el problema es que si le cambias una coma tiene que pasar a la Cámara de Diputados, de la de Senadores regresar a la Cámara de Diputados. Entonces me acuerdo como desde las 3 de la tarde hasta las 4 de la mañana se estuvo discutiendo punto por punto. Entonces ahí subía Dulce Maria Sauri, y subía Bartlett, subía Corral, subían los del PRD, toooodos. Porque cada uno tenía sus puntos de reserva. Se hablaba, se discutía. Me acuerdo una que subía Dulce María Sauri: -“Bueno, ¿no me van a decir que esto no lo van a cambiar?. Un error así grave de redacción”. No se vuelve a votar. Y tenías a los setenta senadores que estaban cuidados que no se rompiera el quorum, ni de un lado ni del otro. Claro, eran setenta y cincuenta y tanto, cuarenta y tanto de los otros. (...) Ahí estuvieron todos hasta que se votó”. (E2)

Como se comenta en esta última aportación, esa contundencia en aprobar la iniciativa original a como diera lugar abrió frentes de conflicto y coaliciones opositoras que empezaron a resistir el proyecto en otros espacios fuera del legislativo, llevando a la postre a la revocación de los artículos clave en la Corte Suprema.

Un frente de conflicto se vinculaba al estatus de los Comisionados de la COFETEL, que según el texto de la ley quedaban expresamente cesados de sus puestos:

-“Entre ellas estaba también esa de que nos querían correr. Decían los integrantes de este Pleno no pueden ser parte del pleno próximo, ¿no? Yo hablé con estas gentes, muchas de ellas y me decían: -“Bueno, como se llama. ¿Pero para qué lo pones? Tan fácil si ya te van a pasar la ley pues dile al presidente que no nos postule, nos tiene que postular el presidente. Si no nos propone el presidente no sirve de nada. Lo que no van a hacer, nos van a dar una salida bastante digna”. (E2)

-“Por ejemplo, lo que a ellos les dolía, y no les dolía porque se iban a quedar sin chamba, sino porque era un ataque personal. La ley dice, la ley decía que se renovaban los comisionados y que los actuales no podían participar, o sea, era violencia innecesaria. ¿Cómo le llaman en el fútbol americano? (...) Pues no había necesidad, si no los quieres simplemente ya no los eliges y ya, ¿no?” (E9)

-“Y aun aquí tuvimos nuestros roces con el Presidente, con su gente, con el Secretario de Comunicaciones porque primero decían:-“Bueno ya se van y que les vaya bien”. Bueno les dijimos:-“Nos vamos, nada más que acuérdense que los comisionados no somos sustituibles, únicamente podemos ser sustituidos por otro comisionado”. No, no, no. Luego como que leyeron, entendieron y dijeron:-“No”. Ya habían nombrado hasta unos encargados de despacho. Según esto les estábamos entregando a unos encargados de despacho. Imagínate trabajar con unos extraños, es absurdo. Yo te dejo lo que quieras, pero tú no vas a tener facultades, pero bueno. Como que le entendieron y dijeron: -“¿Saben qué? Ya no se pueden ir “. -“¿Cómo que no nos podemos ir?

-“Nooo no se pueden ir, ¿qué va a pasar con la comisión?” -“A ese es su problema”. Ese ya no es mi problema digo yo y les presento mi renuncia. -“No se pueden ir”. Inclusive nos llegaron a amenazar que si renunciábamos se iba a interpretar como un acto de conspiración contra las instituciones, porque íbamos a dejar.” (E2)

-“Logramos interesar a mucha gente y que saliera el recurso que finalmente se presentó en la Suprema Corte de Justicia. Por ejemplo ese artículo que nosotros alegamos que era inconstitucional, el que nos echaba para afuera, pues sí que era inconstitucional. Ya para que nos servía un año y medio después. Bueno, al menos teníamos la satisfacción de haberlo metido”. (E2)

Otro frente de conflicto tiene que ver con las dinámicas de roce que se produjeron dentro de las fracciones parlamentarias de los partidos por la presión unilateral de votar la ley sin cambios:

-“Pero fue un proceso que sí se desgastó mucho. El PRI, de hecho, de alguna manera se fracturó. De ahí fue cuando salió Bartlett, Genaro Borrego de alguna manera se alejó de ellos. Dulce María Sauri ya no es actor importante como lo era en el pasado, ¿no? En el PAN también hubo sus fisuras por este tema. El PRD estaba más unido en ello, creo que tuvieron todos los senadores del PRD, no sé cómo sería en otro partido, pero estuvieron muy unidos en ello. Pero digo fue también un rompimiento de partidos muy importante sobre este tema”. (E2)

-“Ósea, en mi caso me siento muy tranquilo de que aquel voto, que fue contrario a mi grupo parlamentario del PRI, fue obviamente en consciencia de mexicano y de... incluso basándome en los principios democráticos, ¿no? Pero el tiempo y los hechos nos han dado la razón [...] Claro. Y mis compañeros que se opusieron a nuestra posición, que estuvieron en contra de la posición este, minoritaria de algunos como fue mi caso, son ahora quienes están alentando y

promoviendo, incluso haciendo realidad aquello por lo cual nosotros luchábamos”. (E3)

Este escenario de conflicto escaló rápidamente en el espacio público:

- “Estos argumentos, algunos muy pesados por parte de quienes apoyaban esto, entre ellos Emilio Gamboa Patrón. Él era de los principales que están apoyando a la ley. Entonces nos dice: -“Bueno, lo que ustedes [se refiere a los comisionados de la COFETEL] no nos pueden negar es de que esta ley es un avance”. Entonces decimos: -“No un avance, es un retroceso”. -“No pueden decir eso”, dice. Porque estamos avanzando”. -“Pero en lo global es un retroceso”. Y me acuerdo que estaba la prensa ahí. Cuando de repente veo que se paran todos los periodistas y ya se empiezan a reír. A mí me llamó la atención. Me paré y alcancé a una periodista: -“¿Y por qué se van?”. Ella dijo: - “Ya tenemos la nota. La nota es: “Esto es un retroceso”. Y salió al otro día. Me acuerdo que me habló Javier Lozano al otro día y me dice: -“Es que ahora si le subieron el precio a la aprobación de esta ley”. Entonces ya mucha más gente empezó a oponerse”. (E2)

-“Si bueno, hicimos trabajo en la opinión pública y cabildeo para que se lograra el número requerido para interponer recursos”. (E1)

-“La verdad que la del 2006 es una ley, te lo digo porque esa sí la conozco de memoria, y la sentencia de la Corte. Eso sí me lo viví toditito. Es una ley que la verdad mis respetos, es una ley que con un afán muy destructivo, ganó la batalla en la opinión pública, el grupo este opositor. Porque, en serio que no decía eso”. (E7)

Por último, es importante hacer un análisis sobre un tema que apareció en forma recurrente en las entrevistas realizadas sobre el proceso de 2006 y que se decidió catalogar como código en vivo. Este código tiene que ver con la alta probabilidad que se daba en el contexto de votación de la ley de 2006 de que en las posteriores elecciones presidenciales ganará el candidato de la izquierda, López Obrador. Para algunos de los



entrevistados la propuesta expres de los radiodifusores se debía al interés de modificar el modelo discrecional existente de otorgamiento de concesiones:

- “Y yo creo que había el temor, había la incertidumbre obviamente de los radiodifusores y de Radio y Televisión de quien podía ganar la Presidencia de la República en 2006. En este caso, fundamentalmente, el temor era que López Obrador fuera a ganar la Presidencia; estuvo muy cerquita. Entonces lo que ellos querían asegurar de alguna manera era quitarle al Presidente, el que fuera, la discrecionalidad del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión porque hasta ese momento como estaba desde la ley vigente de la Ley de Radio y Televisión las concesiones eran una concesión que se otorgaba a diferencia de las concesiones que a partir de la Ley del '95 en telecomunicaciones se otorgaban a través de una licitación pública”. (E2)

- “Que era otra cosa que se venía... si gana el Peje cómo le vas a dejar una COFETEL a modo. Mejor la ponemos de una vez, era una cosa que se decía, ¿no? Y que ahí vienen el Peje y los rebeldes con radios comunitarias que van a apropiarse del espectro, oye, no sé cuántas cosas. Todo eso era lo que movía Televisa”. (E9)

Para otro participante, el factor López Obrador más que un temor fundado era una estrategia de venta del proyecto de ley:

- “Sí venían elecciones. Sí te puedo decir que el argumento de venta con los diversos grupos políticos, porque ahí si ya me tocó verlo. O sea, el origen, quien sembró la iniciativa probamos, ahora sí que me perdí 4 días, ¿eh? Porque salió de Diputados por unanimidad. Ahora, el argumento de venta era blindar al sector ante el posible triunfo de López Obrador. Eso sí. Eso sí te lo puedo decir porque sí me tocó escucharlo y me tocó verlo. Eso era el argumento de venta”. (E7)

Para concluir, es interesante traer al análisis el modelo de Fawcett y Daugbjerg (2012. p. 201) que como se presentó en el marco teórico de esta investigación combinan los tipos

de redes con los estilos de gobernanza. Según estos autores se está en presencia de un modelo de gobernanza centrado en la sociedad con un tipo de red de exclusión. Los resultados de política pública derivados de esta combinación de factores son de baja calidad democrática, corto alcance y espectro limitado.

Se recuperan los comentarios de dos entrevistados para reforzar este hallazgo:

-“Yo creo que el haber sido flexible en aquel momento hubiera sido menos costoso que ahora. Faltó, un poco creo yo, de visión, visión de futuro y... Ósea, faltó visión y sobró ambición”. (E3)

-“Pero yo creo que lo que mal empieza mal acaba. Entonces, lo empezaste mal, ahora sí que quisiste demostrar demasiado poder. Como nos dicen el poder fáctico. Quisiste demostrar que tienes un poder fáctico muy grueso. Se te pasó la mano, ahora sí que te la revirtieron, ¿no? Te la revirtieron”. (E7)

La negociación de 2014, que se produce después de una reforma constitucional en la materia, destaca por el siguiente comportamiento de las categorías de análisis.

Respecto de la dimensión de afiliación, los entrevistados resaltan que la inscripción de esta propuesta legislativa se origina en el Ejecutivo Federal a instancias del Pacto por México. Esta relación entre la Presidencia y las estructuras cupulares de los partidos más importantes se valida en las siguientes afirmaciones:

- “El proceso de elaboración de la reforma secundaria en materia de telecomunicaciones y de Radiodifusión comenzó con las labores coordinadas entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal, de las que resultó un primer proyecto soportado por el conocimiento y la experiencia acumulada todos estos años en el sector público”. (E4)

-“Mira, yo creo que informalmente hubo muchos actores que pudieran haber participado y probablemente sin darse cuenta que hubieran estado participando. Lo que yo sé, y lo que yo viví y lo que vi es que en la redacción de la constitucional y de la propia ley se hizo en las oficinas de Presidencia entre un grupo muy cerrado de gente, como todas las reformas de este sexenio,

¿no? Probablemente tomando informalmente de aquí y de allá [...] Pero lo que se sabe es que era un grupito de Aurelio Nuño con este amigo que está ahora en la Función Pública, bueno es el Secretario de la Función Pública [Virgilio Andrade Martínez], el propio Videgaray y otro equipo que trabajaron en la redacción de esto, ¿no?” (E9)

-“O sea, todo se cocinó en la Oficina de la Consejería Jurídica. O sea, Humberto García Castillejos es el responsable de esa ley. Es él directamente responsable con Videgaray y no hay duda, ¿no?” (E11)

- “Y en la reforma secundaria las diferencias son interesantes (...) El Pacto por México ya casi disminuido, y entonces la participación si es mucho más de los partidos y de la estructura partidista que del Pacto por México como tal, como superestructura. Y con un liderazgo muy claro por parte de Presidencia de la República y SCT, por supuesto”. (E10)

- “Pero creo que mucho de la motivación es política, es decir, ya estuvo bueno que durante 6 años los dueños de la cancha sean Televisa y TV Azteca. El gobierno decide recuperar y decir quién es el mero mero. Claro, claro, por supuesto. Y bueno, tuvo una externalidad positiva ese pensamiento, ¿no?” (E9)

El peso del Pacto por México disminuye su influencia respecto de la reforma constitucional:

-“Luego ya incorporaron lo que en aquel entonces era el Pacto por México, que eran algunos legisladores y representantes de partido. Lozano, por supuesto, le tocó estar tanto como legislador y formalmente a través del Pacto por México porque él estaba sentado en la mesa. Era por ejemplo Molinar, Santiago Creel, del lado del PAN, ¿no? No sé si Gustavo Madero como presidente. Del lado del PRI estaba el presidente del PRI, estaban algunos legisladores, Manlio, por supuesto, Emilio Gamboa, quizás, ese sí no sé. Y bueno, del PRD estaba ahí los Chuchos y compañía. Era gente que

probablemente no sabía muy bien de lo técnico y probablemente lo técnico lo revisó la gente de Presidencia. O sea, porque se nota que hay conocimiento técnico probablemente no del 100% en telecom pero sí en temas de economía”. (E9)

-“No conozco en detalle el proceso de 2006 pero la impresión nuestra en este momento [en 2014] es que la iniciativa de reforma constitucional y la ley han tenido un apoyo político del más alto nivel”. (E8)

-“Creo que fueron, creo que se mantuvo la estructura del famoso Pacto por México. Creo que esta fue una ley que nació en mesas de negociación de cúpula donde estuvo representado el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Subsecretario de Comunicaciones. Creo que estuvo Consejería Jurídica del Ejecutivo, en menor medida la Secretaría de Gobernación. La Secretaría de Hacienda, por supuesto. Y creo que con grupos y liderazgos muy identificados en las tres fuerzas políticas, ¿no? En el PAN, PRI y PRD”. (E7)

A diferencia del proceso de 2006 en este caso sí se identifica como en el modelo teórico de Rhodes y Marsh (1992, p. 187) la coexistencia de una comunidad de política pública centralizada en el ejecutivo y las cúpulas de los partidos y al mismo tiempo una red temática periférica que tuvo posibilidades limitadas de incidir en el proyecto por vía indirecta a través de las fracciones parlamentarias. Este tipo de colaboración es definida por un entrevistado como pie de playa:

-“Entonces si vemos a algunos de estos grupos pero siempre ligados a un pie de playa, ¿no?” (E7)

En el caso de la OCDE y organismos intermedios de la industria se presentan comentarios como el siguiente:

-“Asimismo, en su proceso de redacción, se consultó a organismos internacionales, entre ellos a la OCDE, quien aportó propuestas desde muy variados puntos de vista, diferentes visiones y perspectivas y con quienes se

realizaron ejercicios de retroalimentación. En la confección del proyecto de iniciativa del Presidente Peña Nieto, se tomaron en cuenta diversas propuestas de actores de la industria y de la sociedad en general, como ANATEL, CANIETI, CIRT, Consejo Coordinador Empresarial, se consultó a la OCDE, entre otros”. (E4)

-“Entonces así un tramado institucional para construir esta reforma no existió. No sé, puedo decirte que le hayan preguntado a gente como Rafael Del Villar, en forma informal, a gente del IDET, tomado referencias de legislación por ejemplo de Inglaterra, de algunas recomendaciones de la OCDE. La que luego fue, la que ahora es, perdón, Presidenta de la COFECE, Alejandra Palacios, ella trabajaba en el IMCO que hizo, en conjunto con la OCDE, el famoso trabajo este del 2012. Yo creo que ella, también de forma informal y la propia OCDE haya participado”. (E9)

- “La OCDE participa con una mera opinión, que al final termina desdiciéndose de ella”. (E10)

En el caso de organizaciones civiles que trabajan la agenda de radiodifusión y telecomunicaciones se vierten comentarios como el siguiente:

-“No, bueno ok. Actores no gubernamentales pero siento que no hubieron actores no gubernamentales desligados de estos tres partidos políticos. Siento que los actores no gubernamentales están ligados con algunas de estas facciones. Le veo muy fuerte la mano a académicos y a periodistas, opinadores muy ligados al grupo de Javier Corral. Siento que se reivindican muchas de sus luchas que tenían 10 años poniendo en iniciativa tras iniciativa (...) Identifico también algunas de las cosas que el hoy ciudadano Mony de Swamm, antes presidente de la COFETEL traía, ¿no? Como esta idea de la red pública compartida. También nos parece muy rara y no creemos que sea el mejor modelo. Y se ha venido atorando, no estamos tan equivocados.E7”. (E7)

-“Luego esta, eh, pues ya propiamente la iniciativa que presentó el gobierno y donde ahí, pues muchas organizaciones entraron a plantear cambios, ¿no? Entre ellas, bueno, la propia AMEDI, la AMARC, las Asociación de Radios Comunitarias, entró también FUNDAR [organización de la sociedad civil plural e independiente que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia], entró también la Asociación Mexicana de Internet, entró la Red por la Defensa de los Derechos Digitales, entró... ¿Quién más entró? Alguna parte del movimiento de lo que quedó del 132. La AMIC [Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación], también entró. ¡Ah! también esta., el IDET, también entró en ese proceso de discusión y hasta donde me recuerdo”.(E11)

Existen discrepancias entre los entrevistados sobre el rol que tuvieron los concesionarios y el órgano regulador en el proceso.

En el primer caso algunos de los participantes consideran que en esta oportunidad estuvieron marginados de la negociación, aunque en palabras de uno de los entrevistados los preponderantes entraron al final del proceso a negociar transitorios:

-“Yo te diría que los concesionarios participaron de manera muy controlada, muy acotada en la reforma constitucional. O sea, yo llegué a ver opiniones de las distintas empresas durante la redacción de la reforma constitucional. Pero siento que siempre estuvo insisto muy controlado y que fueron revisadas con enorme seriedad. Es decir, que la participación de las empresas en cualquier proceso legislativo es deseable, finalmente se va a regular un sector donde ellas se juegan sus recursos, la participación de ellas a veces se pinta como si fuera indeseable”. (E10)

-“En la Ley, digo en la elaboración de la ley, en la elaboración de la iniciativa, no vi mucho *input* de los concesionarios. ¡Y mira que pertenezco a un grupo de los grandotes! Hubo algunas consultas, ya sabes, como que muy rapiditas y al final. Pero en el proceso de elaboración, en las mesas, no hubo participación.

(...)Pero lo que te quiero decir es: si veo en estos transitorios, definitivamente, sin haber estado ahí, pero si veo que los preponderantes, que además me parece un poco paradójico, porque uno de los principales logros o el principal logro de esta reforma, de este cambio estructural es finalmente doblarlos. Pero sí se ve que al final el poder fáctico que tienen pesó para que les abrieran las puertas, ¿no? Porque esto necesariamente tiene que venir de que les abrieron alguna puerta privilegiada, ya sea en el Congreso, en el Senado, porque la Cámara de Diputados no jugó en esto, o en Consejería Jurídica”. (E7)

-“Siiii, ahora hubo menos juego en ese sentido pero no podemos olvidar tampoco la telebancada y la telebancada estaba fuerte, en esta, precisamente en ésta legislatura, más que ninguna otra. Entonces, por allí, también estaban ellos incidiendo. Tampoco digo que haya estado el juego de las cúpulas porque, salvo Jorge Mendoza eventualmente, que sí forma parte hasta donde, hasta donde sé de la comisión, este, el resto probablemente no pero. Pero, si tuvieron posibilidades. Ya abiertamente, quizá, como TV Azteca o como Cámara, tuvieron que participar igual que los otros, pero yo no creo que hayan estado totalmente ausentes del proceso”. (E12)

Minoritariamente se presenta la opinión de que Televisa tuvo amplia injerencia en el proyecto:

-“Sí. A ver, estaba claro que desde la redacción de la iniciativa del gobierno, estaba muy claro la mano de las televisoras, ¿no? Y, bueno, eh, García Castillejos [consejero Jurídico de la Presidencia], que fue el que se encargó de la redacción, pues es una persona muy cercana, ahora se sabe, a Televisa, ¿no?” (E11)

En el caso del nuevo órgano regulador, aunque se reconoce su limitada intervención, también hay matices para interpretar su nivel de interacción en el proceso:

-“Obviamente los propios comisionados, comisionadas y comisionados, ellos estuvieron directamente involucrados en este proceso en el sentido de que

ellos estaban también digamos preocupados porque la legislación secundaria fuese una legislación digamos funcional, que permitiera una operación digamos dinámica, de un sector que cambia a ritmo vertiginoso. Y esto, en ese sentido pues, digamos hubo una acción integral pero siempre escuchando la voz de las áreas especializadas en cada tema, ¿no?” (E6)

-“El IFT sí. El IFT si intentó formal e informalmente meterse en lo de la ley. Sí los escucharon. En cuestiones muy prácticas sobre todo, ¿no? De instrumentaciones. Mira, algo muy así puntual, que no es la única pero son cosas del diario. El proyecto de ley original decía que te daban una concesión en 60 días con afirmativa ficta. Es decir, si no te decían que no era que sí. Eso ya puesto en la mesa el IFT no lo podía instrumentar, entonces se cambió. Ese tipo de cosas. Pues no si hubo, si tocaron base para la ley”. (E9)

-“No, la verdad que no. El órgano regulador no participó. Incluso digamos la carta que enviaron Adriana Lavardini y Estabillo, donde querían manifestarles a los Senadores sus comentarios respecto a las facultades del órgano regulador. Los Senadores ni siquiera les contestaron, ¿no? O sea, fue una autolimitación bastante grave”. (E11)

-“El regulador mexicano no participa. De hecho hay un par de cartas del IFT solicitando en ese momento al Senado de la República participar en el debate. Gráficamente se les ignora.”(E10)

Un entrevistado considera también que el nuevo órgano regulador autolimitó su capacidad de acción en el proceso:

-“Ahora, y esto lo dije públicamente en su momento, yo creo que los comisionados actuales al ver este crecimiento o esta comparación entre las facultades que tuvo COFETEL y las que ellos tendrían, las creyeron suficientes y dejaron sobre la mesa una serie de facultades que a mi juicio tuvieron que ir a pelear a la Suprema Corte de Justicia. Yo creo que la ley, la ley secundaria, terminó o bien aplastando o bien invadiendo facultades que le hubieran



correspondido a un regulador y que el IFT decidió no ir a... no recurrir la ley secundaria. Eso fue un momento, me parece, muy lamentable del Instituto. Instituto sobre el cual tengo la mejor opinión, eh, creo que hizo un trabajo bastante razonable, respetable, pero que en ese momento me parece que hizo un daño a la institución al no haber defendido insisto facultades que desde mi punto de vista habían sido atropelladas por el Congreso de la Unión”. (E10)

En síntesis, en la dimensión de afiliación se puede afirmar que la elaboración de la iniciativa de ley se ubica centralmente en el Ejecutivo y es impulsada en el Senado por los resabios del Pacto por México. Al mismo tiempo, aunque con influencia variada a través del tiempo, hay contactos demostrados con organismos de expertos, cámaras vinculadas a la industria, los mismos concesionarios, consultas técnicas con el órgano regulador y la inclusión de algunas demandas históricas de grupos de la sociedad civil.

Otro aspecto interesante para evaluar las características de la red de políticas públicas es el tipo de recursos que los actores utilizaron en el proceso. En el caso de 2014 se documentan como predominantes el cabildeo, la inclusión de expertos para la toma de decisión y, nuevamente, como en 2006, el recurso temporal se observa como relevante.

Es interesante observar cómo define un integrante de la industria su estrategia de cabildeo legislativo:

-“A ver, en el proceso legislativo a ver, nuestra relación, nosotros tenemos una actividad de cabildeo permanente, entendido el cabildeo como cabildeo profesional. Un cabildeo profesional, técnico, que es básicamente tratar de allegar información para que los poderes públicos tomen las mejores decisiones. Como está reconocido, entonces esa fue nuestra relación con el poder legislativo. Pero tratar de incidir permanentemente a través del cabildeo, del cabildeo formal, el que estamos registrados en las Cámaras. O sea, sin escondernos, nada, nada. Con las instancias involucradas en este proceso perteneciente al Poder Ejecutivo pues también tratamos de cabildear,

¿no? Tratamos de cabildear arribando información, expresando preocupaciones, comentarios en las oportunidades que tuvimos, ¿no?” (E7)

-“Pero vamos, un discurso que pronuncia el presidente de la CIRT, si es un discurso inteligente, con posicionamientos bien claros, pues es una oportunidad es una oportunidad de cabildeo, es una oportunidad de mandar un mensaje. Un mensaje respetuoso siempre. Es un poco como se actúan en casos como este que yo te diría que sí fue un proceso de cambio estructural, porque yo no me quedo en lo legislativo. ¡Sí fue un cambio estructural!” (E7)

Este participante también evalúa como efectiva la estrategia de cabildeo de la coalición que identifica como opositora:

-“La política es poder, pero, pero... ¡hijo! Digo, lo que pasa es que esas cosas son bien difíciles de comunicar y la sociedad no te las agarra, pero a veces no sabes a mí como me gustaría así como ellos hacen una verdad absoluta de una absoluta mentira. Son muy buenos para eso: Tienen muy buenos aliados: la Aristegui, todo. Qué bárbaros. Y la verdad es que sí pegan, si pegan. Si convencen. La verdad es que si no estás dedicado a esto, y no te lees todos los días los periódicos y no los conoces vas manejando tu coche y dices: -“¡Qué fregadera nos están haciendo!”. A la sociedad, el viejo PRI, porque son muy buenos para comunicar pero a veces no sabes cómo me gustaría que también sus cosas salieran al sol. Mi amigo Bartlett, que lo aprecio mucho. Muy hábil. ¡Son cuates muy hábiles!” (E7)

Y un entrevistado miembro del Senado comenta como percibió el cabildeo de las empresas de la industria:

-“Por otro lado, pues aquí recibí cabilderos de todas las razones, hasta incluso un amigo, compañero de la generación allá el en Tecnológico de Monterrey, que él ahora opera telefonía móvil”. (E5)

El recurso de expertos se manifiesta en sus aportaciones técnicas hacia la red y dentro de las organizaciones. En el caso del sector de las telecomunicaciones es vital:

- “México solicitó a la OCDE realizar un estudio sobre las telecomunicaciones de nuevo. Este estudio se elaboró a lo largo del 2011 y se publicó a principios del 2012. En ese estudio la OCDE, el gobierno mexicano le solicitó a la OCDE, que realizáramos un análisis de la situación en el sector y que propusiéramos unas recomendaciones de política pública para que se mejorara el rendimiento del sector, el impacto en la economía, el funcionamiento del sector en una nueva palabra”. (E8)

- “Bueno que ocurre aquí adentro [se refiere al IFT], porque lo que hay que recordar es que el Instituto estaba recientemente formado, que tenía pocos meses, era la idea con la participación de los expertos. Si era para discutir temas de interconexión, bueno, los expertos en interconexión eran los que daban sus puntos de vista. Y así, en cada uno de los temas básicamente era que quienes conocen el día a día y han vivido justamente las dificultades de cada uno de los temas fueran los que pudieran estar en todo caso manifestándolo”. (E6)

Respecto del recurso temporal es difícil separar en el análisis el lapso de la legislación secundaria de la reforma constitucional. Como lo mencionan los siguientes entrevistados:

- “Y bueno, lo que quedaba precisamente después de que se aprobó la reforma constitucional, porque esa era nuestra lógica: -“Hay que hacer una iniciativa de ley reglamentaria de inmediato antes de que los poderes fácticos empiecen a operar, ¿no?” Y por eso fue que nosotros aceleramos el paso y en octubre del... no antes, en septiembre del 2013 nosotros ya habíamos entregado una propuesta de iniciativa de ley a la Mesa de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, ¿no? Bueno, le entregamos a los integrantes del Pacto por México nuestra propuesta de ley”. (E11)

-“Nomás déjame decirte. Yo creo que una de las grandes lecciones que lamentablemente aprendimos después de todo esto, fue que la reforma constitucional debió haberse hecho conjuntamente con la ley secundaria. Es

decir, que la ley reglamentaria tuvo que haberse presentado junto con la reforma constitucional. Ese año y medio que pasó cambió radicalmente el escenario nacional y cambió radicalmente la relación entre las fuerzas políticas, la relación entre las fuerzas políticas y los entes económicos. Y creo que el resultado de alguna manera denota este cambio en las decisiones que te menciono, ¿no?” (E10)

-“La verdad para ponerlo en claro, ehhhh. Desde se constituyó el Instituto el 10 de septiembre a que se tenía que tomar la determinación eran sólo 180 días. En todo ese lapso no hubo, hasta donde yo tengo entendido, una discusión amplia del texto de ley. O sea, había que trabajar con el andamiaje jurídico que estaba establecido. Había justamente pues todavía dentro del poder ejecutivo un proceso de acabar de diseñar el proyecto de ley. También la propia reforma constitucional establecía que hacer en 180 días a partir de la publicación en el decreto de reforma constitucional cosa que claramente dadas las complejidades de esta ley convergente no ocurrió en esas fechas pero no era uno de los temas donde el Instituto hasta donde yo tengo entendido estuviera directamente involucrado”. (E6)

Ahora bien, el factor temporal también se vuelve relevante cuando se excedieron los plazos para la promulgación de la reforma secundaria y en opinión de algunos entrevistados el tiempo se utilizó como factor de presión política:

-“Una serie de asuntos muy sospechosos que venían justificados por las razones de premura. De que ya había que tener esto porque ya había que bajar al pleno para que fuera votada. Y esas razones como que eran el argumento de justificación. Pero entonces se dieron contraargumentos muy fuertes cuando se reunían las Comisiones Unidas. Sobre todo de la Senadora Barrales, que ponía en duda lo que explicaba el Senador Lozano (...) Y había mucha aversión por parte de los legisladores, pero los coordinadores partidistas, que son los representantes de los presidentes de los partidos, nos estaban operando la agenda a base de que el tiempo ya se dio. En el caso

nuestro de la coordinación del PAN se decía que los del PRI y los del PRD ya se pusieron de acuerdo, nosotros tenemos que hacerlo rápido. Pero una manipulación de los coordinadores en el caso nuestro que venía desde el maderismo. Exactamente.”(E5)

- “No, yo creo que muy diferente [que en 2006]. Aquí estuvo muy cerrando pero tenían todos los recursos del mundo en el sentido de... a lo mejor el único recurso que no tenían o sólo ellos se restringieron fue el tiempo, ¿no? Y aun así se dieron un buen de tiempo para lo que habían pactado”. (E9)

Respecto de la variable de integración (Rhodes y Marsh, 1992) también en este caso se revisan las categorías de continuidad y frecuencia de la relación.

La continuidad es claramente observable en 2014 porque la reforma fue precedida tanto por la ley de 2006 como por la reforma constitucional en la materia de 2013. Aunque como lo mencionan los siguientes entrevistados las demandas en la materia venían inclusive de décadas atrás:

-“Antes de que formara parte de esa comisión ya se daba una animosidad principalmente protagonizada por legisladores del PRD, de la izquierda, pero uno en particular del PAN, que es el Senador Javier Corral. Tiene muchos años en el tema. Corral y yo somos amigos, por muchas otras razones de naturaleza partidista. Y bueno, pude recibir mucho su *input*. Y bueno, de esa manera, fui viendo las cosas desde el punto de vista de un legislador que por muchos años ha estado acusando la concentración de los medios electrónicos en pocas personas y las razones históricas de cómo se dio el fenómeno”.(E5)

- “Y bueno te digo, por un juicio sale Eduardo de la COFETEL. Bueno la Corte define algunas cosas que estaban muy vagas en la reforma de la ley. Entonces sale y entra otro que había sido rechazado en un principio que fue Subsecretario en ese momento, Rafael Del Villar. Y bueno, está todo eso que no termina verdaderamente hasta 2013 con la reforma. Porque inclusive, de cierta forma, Mony de Swann terminó en medio de esa guerra, ¿no? Terminó

acusado de favorecer a Telmex por estar en contra de Televisa. Lo cual, déjame decirte, esa etapa, en esos 6 años, en medio de esos años, en medio de las dos reformas el sector de las telecomunicaciones en México básicamente era eso: jestar a favor o en contra de uno y otro!” (E9)

-“Bueno la participación de la OCDE con México, y en concreto en el ámbito de las telecomunicaciones viene desde mucho tiempo. Bueno, México es parte de la organización desde 1994. Y bueno durante todos estos últimos 20 años hemos estado colaborando con las autoridades mexicanas en el trabajo cotidiano de la OCDE en esta materia. Recibimos sus comentarios y pues para cada uno de los informes y los estudios que hacemos sobre las telecomunicaciones (...) Desde entonces, como venía diciendo, México continuó participando en los grupos de trabajo especializados de trabajo de la OCDE en esta materia de telecomunicaciones y puntualmente estamos en contacto con autoridades mexicanas para intercambiar impresiones sobre temas diversos”. (E8)

-“Nuestra estrategia empezó desde el 2012 en el proceso electoral, en donde nosotros interpelamos a todos los candidatos a la Presidencia de la República para que se comprometieran a una agenda de cambio estructural del modelo de comunicación en México. Logramos hacer una coalición ciudadana que fue integrada por cerca de 500 organizaciones y 300 personalidades que interpellaron a los candidatos. Todos nos contestaron menos Vazquez Mota, ¿no? El primero en contestarnos fue Peña Nieto, incluso. A partir de ahí se estableció digamos una agenda de incidencia con, eran 21 puntos, ¿no? de la ley que queremos. En aquel tiempo nosotros solo planteábamos una ley. Luego vino el Pacto por México que ya planteó una reforma constitucional y obviamente que eso rebasaba las demandas en términos de constitución ley. Y luego cuando vino el Pacto por México, solamente la parte preliminar, hicimos digamos un debate importante sobre los mecanismos de participación ciudadana para la definición de esos cambios. Lo cual, bueno, no sucedió

porque fue una cosa muy cerrada pero sí a varios de nosotros algunos de esos actores que estaban en la mesa nos hacían consultas, ¿no?”. (E11)

En términos de la variable de frecuencia de interacción puede calificarse como de acceso restrictivo donde el Ejecutivo negoció con cada grupo por separado:

- “Yo nunca participé... porque como yo soy de los institucionales, los que iban a negociar adentro de Gobernación eran los maderos o los corderos, pero por separado porque entre ambos no se pueden ver. Y bueno, ese es el contexto de esa situación. En el PRD pasó algo similar. Sí, ellos son 22 y se dividieron en 12 y 10. Entonces hay otras cosas que obtienen grupos o subgrupos parlamentarios por la vía presupuestal”. (E5)

-“O sea, en ese inter del rompimiento, ahí es cuando García Castillejos toma el control total, junto con Videgaray, y se hace un búnker. ¡Tal cual! Y no entra ni sale nada por nada. Y lo que hacen es estratégicamente atomizar a las fuerzas políticas dialogando de manera unilateral con cada una de ellas”. (E11)

-“¡No hombre, no! No hubo retroalimentación de la industria. O sea, hubo, ¡qué quieres! Dos o tres oportunidades de ver un proyecto en cuestión de dos horas y emitir algún comentario. Y ocasionales juntas de trabajo de costa. Fue un broncón conseguir con algunos de los actores, principalmente con el Subsecretario Peralta, ahí en la SCT, pues para llevar preocupaciones: -“Oye, pues traigo 5 preocupaciones” [tono de humildad]. De manera aislada. Grupo por grupo. Supongo que si así lo hicieron con nosotros lo hicieron con otros grupos, ¿no? Pero era simple y sencillamente: -“¿Que preocupaciones tienen? Ah ok, lo consideraremos.” (E7)

-“Una parte del PRD, al final del proceso, si tuvo contacto, particularmente con Televisa, me refiero al hoy Presidente del Senado de la República, cuyo nombre ya se me olvidó [Miguel Barbosa Huerta]. O sea, fue evidente que un grupo pequeño, mantuvo contacto con la televisora, o bien con la televisora a través de Presidencia de la República, muy al final del proceso, ¿no?” (E10)

Pero algunos entrevistados mencionan que se dio trato preferencial a los preponderantes en el último tramo del proceso para la negociación de transitorios a la medida:

-“O sea, lo que tú vas a ver negociaciones cupulares. Tú no te puedes explicar los transitorios que salieron al final si no es que tenían a los barones de uno y otro mercado sentados en una mesa. No sé si fue en los Pinos o en la Secretaría de Gobernación moviendo fichas. Porque son transitorios mandados a hacer a la medida, que se ven muy desaseados. Digo, tienes ahí por ejemplo, está el noveno, décimo, onceavo. Por ahí, bueno, tienes el del procedimiento que les hicieron a los señores para ahora simular o tratar de vender activos y que se quiten la cachucha de preponderantes, en telefonía. O sea ese es un regalo a Carso”. (E7)

-“Un proceso muy desordenado, cruzaban textos por todos lados. En fin. Se volvió mucho más porosa la relación con los entes económicos y por lo tanto me parece que en un texto mucho más complicado. También ocurrieron infortunios en beneficio de una u otra empresa, ¿no?”. (E10)

Analizado los resultados desde la dimensión relacional que identifica las interacciones dominantes en la red de políticas públicas podríamos ubicar a este proceso de negociación como de transacción asimétrica, dado que el poder está concentrado en el Ejecutivo pero se identifican acuerdos puntuales con diferentes actores que facilitan la votación de la ley (Kriesi, Silke y Jochum, 2006, p. 343). Analizado desde el modelo desde los marcos institucionales de Scharf (1997, p. 47), se estaría en presencia de un escenario de acuerdo negociado dentro de la organización burocrática.

Desde posiciones oficialistas el proceso se describe de la siguiente forma:

-“La reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, fue el resultado de escuchar las distintas posturas, de tomar de ellas los elementos enriquecedores y que todo esto lo impulso el actual Gobierno Federal con la coordinación y participación de los Cámaras del Congreso y de los actores relacionados con el sector y del público en general, el Presidente y los



funcionarios públicos y legisladores que colaboraron en la confección de la reforma, intercambiaron posturas, información, propuestas y sobre todo estuvieron siempre abiertos al dialogo y al intercambio de ideas, tan es así que la reforma fue aprobada por la mayoría de los legisladores”. (E4)

Así lo describen algunos entrevistados más críticos del proceso:

-“En ese ámbito yo creo que se siguieron también caminos paralelos como siempre y más a partir de lo que sucedió en México hubo un proceso muy intenso de un muy pequeño círculo que eran los que estaban involucrados en el Pacto por México que era desde luego el Gobierno Federal el que llevaba la batuta allí, y eventualmente cedía algunos aspectos muy concretos a algún partido o algún grupo de legisladores pero nunca perdiendo esta ruta y había un proceso relativamente paralelo, más abierto, más público que se estaba dando en la Cámara de Senadores, porque precisamente el Senado el que tenía, pues el, la, era la Cámara de origen de esta iniciativa, entonces ahí se estaba dando. Pero al final de cuentas eh pues no se podía mover, déjame ser extremo, ni una coma si esto no se aprobaba del grupo cerrado, ¿verdad? Acá se podrían hacer sugerencias, se podrían tener interacciones pero, pero al final de cuentas era en esta segunda parte donde se tomaban las decisiones”. (E12)

-“Pero bueno, tenían todo el apoyo logístico, económico, político de la Presidencia de la República. Muy rápidamente obtuvieron el apoyo del sector. Probablemente el único que se pudiera haber quejado, bueno Telmex y Televisa. Telmex era, siempre se percibió como el más afectado y no sé si te acuerdas pero estuvieron callados hasta el final. Calladitos, calladitos, calladitos. Siento que fue parte de una negociación política. Si les pegó mucho, dentro de todo en el cambio del status quo que estaban acostumbrados el cambio fue gigantesco”. (E9)

-“Pues hubo más negociaciones en la recta final, porque antes no se había movido nada, ¿eh? Si te quiero estresar mucho eso. O sea, cuando ya estaba

lista la ley, ya estaban en *default*, ya la tenían que emitir porque tenían un terrible atraso. Cuando le reventaron esa sesión de Comisiones Unidas a los 3 presidentes que eran Barrales, Lozano y Díaz, en 3 comisiones del Senado: la de Comunicaciones y Transportes, Radio y Televisión y Estudios Legislativos. Cuando le revientan esa sesión de Comisiones Unidas y se toman otros tres meses donde realmente esos tres meses formalmente no había mucho que hacer. No hicieron más foros, ya estaban todos los foros hechos. Entonces, ¿de qué fueron esos tres meses? Fueron tres meses de negociaciones. Negociaciones que seguramente empezaron entre partidos políticos y que al final siento yo que se les colaron fuertemente los preponderantes. Yo siento que en ese momento, al final, los preponderantes se volvieron parte de las negociaciones”. (E7)

Hay un caso particular que demuestra cierta flexibilidad del proyecto de Presidencia y que tiene que ver con la presión social suscitada por la oposición al manejo de información en Internet. En opinión de los participantes en esta cuestión se cedió a la inquietud de la ciudadanía. Así lo documentan los entrevistados:

-“Ayudó en el tema tan complejo técnicamente mucho el asunto de que también habían metido el acceso a Internet. Y eso despertó mucho a los jóvenes. Entonces: ¿De dónde vino la participación a este grupo de reacción legislativa? De los jóvenes preocupados porque se habían metido con su Internet. Porque así lo interpretaron los jóvenes. Entonces para mí esos fueron los grupos de reacción”. (E5)

-“Pues yo creo que principalmente de Presidencia, de Gobernación, del Gabinete de Seguridad Nacional. Y te voy a decir una cosa, y creo que esto inclusive está documentado gracias a los medios de comunicación: si se suavizó pero no se suavizó por lo que pedimos las empresas, ¿eh? Se suavizó por la presión de la sociedad. Buena presión y que bueno, pero se suavizó en la parte en donde la sociedad, la población se sintió vulnerada en sus garantías humanas, en sus garantías. Lo que pedimos las empresas, en voces tan

prestigiadas como la de Francisco Gil Díaz, es este tema del almacenamiento, simple y sencillamente no se atendió”. (E7)

Las dinámicas conflictivas se manifestaron básicamente en un grupo opositor gestado en el Senado entre parlamentarios del PAN y del PRD. Así lo comentan unos entrevistados:

-“Entonces digamos, a ver, lo que sí está claro, todos ellos, salvo la fracción de Ruffo Appel, de Corral, de Alejandro Encinas, digamos se mantuvieron en sostener que debería de tener cambios de fondo mucho de la ley. Pero el resto fue cediendo, ¿no? En las discusiones que yo tenía con algunas dirigencias de esos partidos decían: -“Bueno, no está tan mal” (sonrisas). Y obviamente estaban viendo las hojitas, no el bosque completo”. (E11)

Uno de los miembros de dicha coalición lo expresa del siguiente modo:

-“Por como a mí me fue dentro del proceso aquí en el Senado fue conflictiva. Si se lo pregunta a los que votaron a favor pues fue colaborativa. Pero yo andaba, coloquialmente hablando, en una olla de agua caliente todo el día”. (E5)

Por último, es importante hacer un análisis sobre dos temas que aparecieron en forma recurrente en las entrevistas realizadas sobre el proceso de 2014 y que se decidió catalogar como código en vivo. Ambos se manifiestan claramente en el margen de acción de los legisladores; uno de ellos se refiere a la complejidad técnica que requieren los actores para la regulación del sector y el otro a la influencia política de Televisa sobre el proceso decisional.

En el caso de los legisladores es llamativa la dificultad que manifiestan en la conceptualización del fenómeno de la convergencia entre radiodifusión y telecomunicaciones y sus implicaciones. Esto en parte limita sus posibilidades de acción en las coyunturas de negociación regulatoria sobre el tema, quedando a expensas de la influencia de otros actores con mayor conocimiento técnico. Esta situación se expresa en afirmaciones como la siguiente:

-“Y bueno, me empecé a adentrar en el tema y a darme cuenta de las complicaciones técnicas. Tuve que contratar asesores. Porque se sobreponen unas tecnologías con otras. Y luego la comercialización de ellas ahora hasta se hace en paquete. Todavía me acuerdo del *triple play*”. (E5)

-“O sea, muchas de las personas que nos están legislando no entienden ni siquiera la diferencia entre el contenido de un canal abierto y ver el canal abierto”. (E7)

-“Belausarán [Diputado Federal del PRD], aunque tenía muchas ganas, sabe poco del tema, entonces no tenía condiciones para dar la batalla, ¿no?” (E11)

En el caso de la influencia de Televisa, y probablemente por la falta de conocimientos técnicos comentado previamente, se percibe a través de las entrevistas que la capacidad de presión de esta empresa sobre el legislativo es mucho mayor que la del preponderante en el sector de las telecomunicaciones. En otras palabras, para los legisladores la conceptualización del modelo de comunicación política aún sigue fuertemente arraigada a la radiodifusión.

Un legislador entrevistado comenta:

-“Porque el asunto del desenvolvimiento de las campaña políticas y la información al elector, la basta proporción que le llega al elector es por la televisión. Y la manera de presentar una nota, una información, a cargo de un grupo editorial único, si tiene sesgo, como nosotros muchos hemos pensado, que en el caso del cuerpo editorial de Televisa tienen sesgo, tienen intereses, con el poder político. No están impartiendo información objetiva, sino tendenciosa”. (E5)

-“Bueno, sobre todo en el área de televisión, el que su política de comunicación sexenal vaya a ser favorecida editorialmente por Televisa. Y lo veo yo ya en muchos aspectos porque se sobresaltan cosas que no son tan importantes pero hacen ver al gobierno y verdaderas noticias que deberían de ser tomadas en cuenta, muchas de ellas generadas en el legislativo ni

aparecen. Así que está claro que el camino de la determinación editorial del día a día tiene rumbo, tiene plana. Y no es el de la información veraz al público. Es el de favorecer la parcialidad de un grupo político que en este caso es del partido en el gobierno”. (E5)

Desde otra visión que adjudica una relación colaboracionista entre la empresa y el gobierno se comenta:

-“Y bueno, prácticamente fue Televisa quien marcó la redacción de la ley. Por eso también es que la parte de regulación asimétrica para telecomunicaciones es tan contundente, ¿no? Y tan frágil para parte de radiodifusión. Sí, Televisa y sus satélites. Pero digamos la voz cantante era de ellos”. (E11)

-“O sea ambas televisoras tienen detrás de ellos o tienen a partir de sus dueños intereses políticos muy claros que dejan ver en momentos muy específicos y que contribuyen a la construcción de los escenarios que a ellos les interesan, o sea, se convierten, teniendo medios que utilizan fundamentalmente como espectáculos para captar audiencia y para tener poder y para tener recursos, los utilizan políticamente y son actores políticos reales o lo eran...” (E12)

Otro entrevistado, desde una perspectiva más técnica modera la influencia de Televisa en el proceso decisional:

-“Pero no es, porque mucha gente dice: -“Noooo, con todo y todo Televisa, amigos de Peña Nieto, fueron los que la impulsaron”. No sé mira, ponle tú que sí, son amigo de Peña Nieto, lo que tú quieras. Creo que pesaba más al grupo en el poder, al régimen quitarle mucho poder que tenía Televisa. Segundo, ya en la cuestión técnica, es muy difícil regular a un operador de TV abierta, regularlo por competencia es muy difícil. Si ya tienes *must carry/ must offer* ya lo demás es *peanuts*, ya lo demás es menos importante. Entonces por eso es para ellos la regulación menos restrictiva”. (E9)

-“A Televisa probablemente le pegó menos en su percepción inicial, pero te digo este tema de la regulación de dominancia al cable les va a pegar. Pero mediáticamente no fue atacada. Creo que eso estuvo contenido de cierta forma”. (E9)

El proceso de negociación de la ley de 2014, por las evidencias presentadas, demuestra entonces que el impulso de este proyecto estuvo concentrado en el Ejecutivo Federal, vinculado con las cúpulas partidarias, estructuradas al menos en un principio por el Pacto por México, y con acercamientos coyunturales con terceros actores de forma individualizada.

Según Fawcett y Daugbjerg (2012, p. 201) se está en presencia de un modelo de gobernanza centrada en el Estado con un tipo de red de exclusión. Los resultados de política pública derivados de esta combinación de factores son acuerdos basados en las reglas formales a partir de una red estable a través del tiempo.

En este sentido gran parte de los actores entrevistados tienden a coincidir en el hecho de que aunque la reforma es perfectible en general es una buena reforma. En palabras de un entrevistado se rescata esta idea de los cambios estructurales:

-“Y todo eso hasta que llegó la reforma de 2013 y pues borrón y cuenta nueva no nada más con los problemas, con la estructura institucional y con las leyes sino también con los actores. O sea, fue una renovación de actores (...) O sea, los que eran actores de cierto nivel y de ciertas identificaciones quedaron fuera. Porque se trataba, yo sí creo que de manera honesta, de dar un borrón y cuenta nueva con una estructura institucional que es lo que se fundó en 2013. No es perfecta pero bueno, es un avance muy significativo”. (E9)

#### *8.6.2. Un análisis de las entrevistas desde la construcción del problema público y las medidas para resolverlo*

La definición del problema público es un asunto medular en un proceso de redefinición regulatoria ya que los instrumentos que se propongan estarán vinculados a la problemática que se pretenda resolver. La pregunta que valdría hacer en este sentido es

que tan representativo es el problema formulado en el dictamen de ley respecto al diagnóstico que realizan los diferentes actores involucrados en la cuestión.

En otras palabras, si la diagnosis es amplia e incluyente, el enfoque del problema será profundo y diversificado y los productos de política pública que se generen para resolverlo también. Pero si el análisis está limitado a los intereses de un grupo reducido de actores y no se tienen en cuenta aspectos integrales del problema, el diagnóstico será de alcance limitado y en consecuencia lo mismo pasará con las disposiciones que se legislen en la materia.

En el subcapítulo 8.5.1. se realiza un análisis de la construcción del problema público en los dictámenes de ley de 2006 y 2014. A continuación se presentará un análisis del problema público desde la perspectiva los diferentes actores sociales en ambos periodos para el sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones. En las conclusiones de este trabajo se cruzarán las fuentes de información para identificar relaciones entre ambas aproximaciones a la definición del problema público.

En el caso de las entrevistas realizadas para el proceso de 2006 resaltan cuatro cuestiones fundamentales: debilidad institucional, concentración monopólica, discrecionalidad del ejecutivo y falta de pluralidad. La debilidad institucional y la discrecionalidad del ejecutivo se interpretan en la clasificación de Peters (2005) como un problema de capacidad gubernamental (p.364). La concentración monopólica se interpreta como un problema de escala dada su magnitud y los efectos que produce (p. 361) y la falta de pluralidad como una cuestión insoluble, un problema crónico. (p.356)

Respecto de la cuestión de debilidad institucional algunos entrevistados resaltan la impotencia del órgano regulador en relación a los regulados:

-“Pero bueno ese fue, digamos, el entorno en el que surge una propuesta de cambio legislativo en el entorno de las telecomunicaciones. Básicamente una COFETEL que no se mueve, supeditada al Ejecutivo, y una serie de grupos de interés que se empiezan a expresar buscando pues que se mueva la COFETEL, pero que se mueva a favor de ellos, ¿no?” (E9)

-“(…) era básicamente la pugna de los grupos de interés por los favores del regulador o las decisiones del gobierno. Básicamente era poder tener control, por una parte, y por el otro, tener movimiento. Te lo puedo decir, o sea son gente que aprecio mucho, pero la verdad la COFETEL en el momento del 2005 que se empieza a gestar la reforma, 2006, estaba prácticamente paralizada por cuestiones de temores políticos, entre la supeditación a la SCT. El presidente en ese entonces, de la COFETEL, no tenía ni la convicción ni se sentía con la fuerza moral ni la autoridad, ni las facultades legales para tomar decisiones”. (E9)

-“El único problema fue que, buena parte de los comisionados, pues era gente que estaba muy identificada con Televisa y TV Azteca, un pequeño problema. De hecho tres comisionados estaban en esa circunstancia, este. El presidente, era este Héctor Osuna, que él fue el que impulsó toda esta reforma en el Senado, ¿verdad? Estaba, este, un ingeniero que venía de TV Azteca. Se me va el nombre ahorita, este, como se llama ¿Vega?” (E2)

También se comenta la cuestión de la doble ventanilla como limitante de la operación del regulador:

-“Bueno mira, en 2006 desde la apertura había un problema de diseño institucional. Es decir, la manera como se decidió enfrentar el proceso de apertura en el mercado de telecomunicaciones estaba de origen mal hecha, mal diseñada. El famoso tema de la doble ventanilla, o sea, que tenías a la SCT y tenías a la COFETEL. La COFETEL que había nacido en un transitorio de la ley del '96, con cero independencia, cero fuerza regulatoria, supeditada a la SCT y supeditada a las decisiones del Poder Ejecutivo. Ese digamos es el problema de origen que puede haber sido el pretexto del 2006”. (E9)

En relación al tema de la concentración monopólica las opiniones son las siguientes:

-“Ehm, es difícil recordar el entorno, el contexto, pero fundamentalmente es el mismo que motiva las reformas de la ley ahora. Es la existencia de un



monopolio, la falta de competencia y la, la necesidad de una mayor diversificación en la oferta hacia el consumidor, hacia el público y contribuir también pues a que la economía no esté en un oligopolio” (E3)

-“y y y desde luego, este, eh... introducir la competencia en telecomunicaciones”. (E1)

Otro entrevistado analiza la posible razón que movilizó a los radiodifusores a impulsar esta reforma basando sus argumentos en la discrecionalidad del Ejecutivo:

-“Entonces lo que ellos querían asegurar [los concesionarios] de alguna manera era quitarle al Presidente, el que fuera, la discrecionalidad del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión porque hasta ese momento como estaba desde la ley vigente de la Ley de Radio y Televisión las concesiones eran una concesión que se otorgaba a diferencia de las concesiones que a partir de la Ley del '95 en telecomunicaciones se otorgaban a través de una licitación pública”. (E2)

-“Si hablas mal de mí te quito la concesión, ¿verdad? Un acuerdo que no estaba en ninguna ley pero desgraciadamente era bastante explícito, ¿no? Siempre tenían esa preocupación la gente de radio y televisión. Entonces lo que yo creo que se buscó en esa reforma fue precisamente quitarle al presidente esa facultad”.(E2)

Finalmente unos entrevistados también atribuyen el problema público a la falta de pluralidad:

-“En el caso de la radiodifusión porque en el 2006 se reformó la ley precisamente para fomentar que se asignaran nuevas concesiones. Porque la Ley de Radio y Televisión es una ley de 1960 y nunca se había tocado. Y claramente el modelo de concesiones de la ley del '60, para el 2006 ya estaba totalmente acabado. Llevamos en este país más de 10 años sin concesiones nuevas. Entonces sin asignar nuevas concesiones tú no puedes fomentar mayor pluralidad, ¿no?” (E7)

- “(...) y que las telecomunicaciones en particular tuvieran realmente una gran apertura cultural, una apertura de, de, hacia diferentes públicos y realmente ejercer el derecho a la información que tenemos todos los mexicanos de una manera libre, de una manera abierta. Esa es hasta donde entiendo, y cuando menos en mi caso, la motivación que en el 2006 se tuvo para, para, asumir la posición que en mi caso asumimos”. (E3)

-“Bueno fundamentalmente lo relacionado con los contenidos, un régimen jurídico que le de soporte a las emisoras comunitarias, a las radios comunitarias. El derecho de réplica, el defensor de audiencias, introducir la figura del defensor de audiencias y la cláusula de conciencia más o menos alrededor de eso”. (E1)

-“Y luego el derecho de réplica porque aunque sea a nivel constitucional no se ha reglamentado”. (E1)

Es interesante mencionar que algunos entrevistados piensan que los problemas del sector siguieron siendo una agenda pendiente luego de la reforma de 2006. Algunos consideran que estos temas se solucionaron con la reforma de 2013 y la ley de 2014:

- “En 2006 no se corrige el problema de origen; se corrige hasta 2013. La razón de fondo política, un poco de *hidden agendas*, te puedo decir yo de haber vivido de muy cerca el proceso era básicamente, y que luego derivó en la del 2013, era básicamente la pugna de los grupos de interés por los favores del regulador o las decisiones del gobierno”. (E9)

- “Bueno, quedó un testimonio histórico que a la postre ha salido triunfante porque de acuerdo con la, con la reforma reciente, nos da la razón. Que aquel voto que fue tan cuestionado, que fue tan criticado incluso por nuestros, mis mismos compañeros del grupo parlamentario [se refiere al PRI] son ahora quienes lo han promovido la reforma y van incluso más allá”. (E3)

- “La parte que no fue muy pública hasta después, que de hecho se corrige entre comillas, no nomás con el 2013, con la reforma de 2007, la del IFE y todo eso. O sea le dieron un trancazo a los que hicieron la reforma del 2006”. (E9)

Ahora bien, es interesante también analizar la forma en que los actores interpretaron las medidas tomadas en la ley para resolver los problemas públicos.

Un aspecto evaluado como positivo por los entrevistados era el establecimiento de un organismo único para radiodifusión y telecomunicaciones y su incorporación al articulado de la legislación –porque en la ley de 1995 había queda constituido en un transitorio de la ley–:

- “Yo hasta aquí puse cosas positivas como por ejemplo que un solo organismo público iba a manejar el espectro radioeléctrico y de telecomunicaciones, que se iba a eliminar la discrecionalidad en la asignación del espectro está bien, que fortalecía y buscaba la independencia de la comisión.” (E2)

-“¿Pero qué hacía esa reforma? Esa reforma elevaba a rango de Ley la existencia de la COFETEL, que por alguna razón increíble era la única de las comisiones de todas que no estaba reconocida en una ley. Eso es lo que hacía en telecomunicaciones, no hacía otra cosa. Y en materia de radiodifusión actualizaba el método de otorgamiento de concesiones a licitación pública, como el resto de los sectores de concesiones y permisos sobre bienes del Estado”. (E7)

-“Obviamente si se trató de más cosas, ¿no? Por ejemplo, ya se puso el órgano regulador en la ley, se pasaron todas las facultades de radio y televisión de la Subsecretaría de Comunicaciones a la COFETEL directamente. Y de hecho, se hizo que la COFETEL fuera el único organismo que decidiera sobre radio y televisión. A diferencia de telecomunicaciones, que si dejaron la doble ventanilla entre la COFETEL y la Subsecretaría de Telecomunicaciones, ¿verdad?” (E2)

El tema en el que se manifiesta disenso entre los entrevistados es el modelo de asignación de frecuencias –tema esencial de la resolución de la Corte Suprema–. Desde la perspectiva del regulador se interpreta del siguiente modo:

-“La subasta. Y aparte los participantes tenían que solicitar la aprobación por parte de la Comisión Federal de Competencia para participar, ¿no? Entonces, por ejemplo, en el texto de esa reforma decía que este... se solicitaba, o sea tú, hacías la... o sea presentabas la solicitud. No me acuerdo exactamente como decía. Pero haz de cuenta, no es lo mismo solicitar la aprobación que pedir la aprobación”. (E2)

-“Pero aquí hay una cosa que a mí me llamaba mucho la atención, ¿no? Que si bien estaban buscando un mecanismo de asignación muy similar al que había en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Pero cuando te pones a revisar la ley con detalles, con comas. Hay que revisarlo con las comitas y el punto y coma, todo, todo, ¿no? Cuando yo estaba revisando el texto final de las reformas yo deducía que estaban planteando un mecanismo que si bien privilegia que las frecuencias se asignen a través de licencia pública no garantizaba que estas se asignaran de una manera transparente. Que no aseguraba una justa contraprestación para el Estado, tampoco aseguraban un uso eficiente del espectro y tampoco aseguraba una estructura de mercado competitiva, ¿no? Y ¿por qué?” (E2)

- “Para mí esa es la parte medular de la ley. Porque lo que no quería Televisa y TV Azteca es, consiguieron sacarle la discrecionalidad al presidente, pero a ellos nunca les ha interesado que haya licitaciones de una tercera cadena”. (E2)

Desde el ángulo de los regulados la posición es diferente:

-“No, no, no pedías autorización y pagabas. Pedías autorización y pagabas, pasabas por Hacienda y pagabas. Es que eso ya estaba en el anunciado transitorio de la Ley de Telecomunicaciones y era la fórmula con la que se

modernizó Iusacell, Telefónica, Nextel. O sea, tú tenías una concesión que se dio con la ley anterior, la Ley de Vías. Porque la Ley de Vías era de 1940, ¿no? Entonces te daban las concesiones, haz de cuenta te decían: - “Te voy a dar una concesión de radiotelefonía móvil con tecnología celular. Entonces esa concesión, cuando te la daban era para hablar por teléfono. Entonces cuando la red se digitaliza y ya puedes enviar mensajitos no estaba incluido en tu concesión, en tu concesión vieja. Entonces las concesiones nuevas que venía de la Ley Federal de Telecomunicaciones, era una concesión que ya te permitía más servicios. Entonces como le hacías para que este cuate, que ya se digitalizó pudiera estar en igualdad de circunstancias. Entonces viene, chécatelo, el 12 transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Te dice que en concesiones otorgadas con anterioridad a esta ley, cuando haya un uso distinto o un servicio adicional, previa autorización y previo pago de tu contraprestación, pago que se determina con lo que pagó este señor en licitaciones y todo el rollo te lo autorizo. Lo mismo decía el 28 A”. (E7)

Desde la visión del regulador también se cuestiona el modelo de prórroga de concesiones que la ley de 2006 proponía:

-“Las otras partes que, como se llama, que pretendimos cabildear fue por ejemplo esto, ¿no? Que había la prórroga de las concesiones. Por ejemplo que decían que el tenedor de alguna concesión actual tenga la prórroga en automático y sin pago de contraprestación. Eso no pasaba en telecomunicaciones. En telecomunicaciones hay un procedimiento que en la quinta última parte de la vigencia de la concesión tú tienes que ir a la Secretaría [...] Pero, esa era una cosa también fatal. Ya dejaba las concesiones para siempre, ¿no? Entonces era un punto que también nosotros. En concreto en radio y televisión estábamos nosotros buscando, ¿no?” (E2)

-“Tampoco decíamos nosotros que no existe el término cesión de derechos. Más bien traspasas una concesión, no cedes el derecho. Como se manejaba en

la ley era algo así como ya el espectro es mío y si quieren lo vendo o no. No, no, el espectro es de la Nación”. (E2)

También desde el regulador se cuestiona el modelo de convergencia tecnológica que la ley promovía:

-“Entonces en ese momento yo tenía la duda de que esta ley pudiera fomentar la convergencia tecnológica. Y sobre todo en la parte de regulación de telecomunicaciones pues no hubo ningún cambio substancial en términos por ejemplo de la dominancia, en términos del mejoramiento de los procedimientos de interconexión, estos diferentes requisitos para otorgar concesiones de redes cableadas del espectro radioeléctrico, que tienen que ver con la, con lo que están haciendo ahorita de la concesión única, ¿no?” (E2)

-“Decíamos nosotros, bueno, también vamos a hacer lo de la concesión única. Ya que era un absurdo que se te daba un título de red y un título para explotar las bandas. Y luego por ejemplo si tú querías dar un servicio adicional, tú tenías que ir a la Comisión y solicitar este servicio adicional. Y si a la Comisión se le pegaba la gana te podía poner una contraprestación, cosas bastante extrañas”. (E2)

Y desde la visión de la industria de radiodifusión la lógica es diferente:

-“No era significativo, como no lo sigue siendo en el caso de la televisión porque tenemos un ancho de banda chiquitito. O sea, nunca yo te voy a poder una red de Internet en mis frecuencias, o sea. Hay realidades tecnológicas”. (E7)

En el tema de sanciones, acceso a información y nombramiento de comisionados un entrevistado representante del regulador comenta:

- “La parte de sanciones siguió en la Secretaría de Comunicaciones que es totalmente absurdo y la parte de la posibilidad de pedir información a los legisladores, ¿no?” (E2)

- “También pedíamos y también la posibilidad de que la Comisión pudiera solicitar mejor información a los regulados. Estás en una industria donde están estas empresas integradas verticalmente, que tienen posibilidades, sobre todo las grandes, dan varios servicios y todo. Tienen economías de alcance. Tienen posibilidades de llevar a cabo prácticas anticompetitivas, prácticas monopólicas relativas, como son subsidios cruzados, discriminación de precios como son precios predatorios, ¿no? Entonces que se le diera a la Comisión más armas para poder hacer eso. Era lo que nosotros pedíamos, ¿no? Bueno, ya lo van a hacer”. (E2)

- “Otro punto también tenía que ver con el nombramiento de los comisionados. Ellos decían que los comisionados tenían que ser nombrados por el Ejecutivo, con objeción de parte del Senado. Nomás que había un pequeño problema, un pequeñito problema. Este era un órgano desconcentrado de la Federación. En un órgano desconcentrado los comisionados los nombra el Presidente y no puede el Senado meterse a nombrar o vetar a alguien porque está invadiendo la esfera del Ejecutivo. Bueno, esa la dejaron, que eso luego les costó que ese fuera uno de los primeros reveses que tuvo esta ley fue precisamente esto”. (E2)

Por lo que puede observarse el establecimiento de un organismo único para radiodifusión y telecomunicaciones y su incorporación al articulado de la legislación son únicos aspectos positivos evaluados en general por los entrevistados.

En el caso de la ley de 2014 se documenta mayor variedad de elementos en la conceptualización del problema público, y hay que apuntar que muchos de ellos ya venían predeterminados desde la reforma constitucional de 2013: debilidad institucional, concentración monopólica, divergencia por modelo de preponderancia, suspensión de amparo, rezago de cobertura y desprotección de derechos. La debilidad institucional y la suspensión de amparo se interpretan en la clasificación de Peters (2005) como un problema de capacidad gubernamental (p.364). La concentración monopólica y su problema asociado de divergencia por el modelo de preponderancia se interpretan como

un problema de escala dada su magnitud y los efectos que producen (p. 361). El rezago de cobertura y la desprotección de derechos como una cuestión insoluble, un problema crónico (p.356).

Cabe observar que los dos primeros problemas –debilidad institucional y concentración monopólica– se destacan por su continuidad en el tiempo e importancia asignada en las dos fases temporales por los entrevistados, que evidentemente no se solucionaron plenamente en 2006. El primero es un claro problema de diseño institucional; el segundo la consecuencia de la falta de herramientas eficaces para incidir en el sector para reducir desequilibrios.

Algunos entrevistados asocian la debilidad institucional a la falta de independencia de la COFETEL:

-“Era pues insisto un regulador frustrado que no importaba los objetivos que tuviera en mente, se topaba con facultades totalmente alejadas de las que realmente necesitaba. Dobles y triples ventanillas con facultades compartidas con otras agencias del Ejecutivo Federal. Un presupuesto irrisorio, vaya, hoy en día ya tenemos comparación cinco veces menor al que tiene el regulador actual y profundamente acotado por distintas agencias del Estado mexicano pues para mantener su control, ¿no? Lo cual dicho sea de paso también explica mi llegada, como presidente de COFETEL ¿no? Si esta injerencia constante del Ejecutivo Nacional sobre el regulador no existiera, yo no hubiera llegado a la Presidencia de COFETEL. Es decir, soy parte del problema y después lo padecí al problema”. (E10)

-“Lo prioritario era lo que se hizo en 2013. Yo creo que dos cosas fundamentales. El rediseño del órgano regulador, o sea el separarlo de la Secretaría, el hacerlo independiente. Algunos dicen que se exageró en 2013, pero yo creo que fue una buena decisión. Pero hacerlo un órgano público autónomo. Y la otra parte es generar las condiciones una regulación efectiva



de ese regulador independiente. Porque no es no nomás que sea independiente sino que tenga las herramientas”. (E9)

-“En primer lugar había que dotar al regulador, COFETEL, IFT, Instituto Federal de Telecomunicaciones, el ente regulador. Había que dotar al regulador de herramientas eficientes para poder regular el mercado y poder incrementar la competencia en el mismo”. (E8)

-“El tema presupuestal era un tema fundamental. Dotar a la institución de una autonomía presupuestaria. Sobre todo en un país en donde los medios de comunicación, y básicamente las televisoras, han logrado establecer una telebancada que tiene voz y voto en la Cámara de Diputados y que decide la suerte presupuestaria del regulador. O sea, por demás, parece complicado y lleno de conflicto de interés. Básicamente, yo tuve que sentarme a negociar presupuestos muchas veces con quien hasta hace un año ¡había sido ejecutivo de una televisora! Lo cual me parece, vaya, no se lo deseo a ningún regulador en el mundo, ¿no?” (E10)

-“Las multas por ejemplo que COFETEL tenía eran básicamente de burla. La multa más alta que el regulador mexicano podía, y no imponer porque era una opinión. Opinar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, era de 4.5 millones de pesos en proceso que tardaban dos años en quedar firmes, ¿no? Otra vez, no había ningún mecanismo coercitivo que tuviera el regulador para poder, de alguna manera, regular el mercado mexicano”. (E10)

Otros participantes resaltan los fenómenos de doble ventanilla que se suscitaban entre la COFETEL y la SCT, pero también en la relación entre la COFETEL y al COFECO:

-“Había en el sector en general y era una preocupación no nada más de la propia Comisión, sino de todo el sector, ciertas complejidades, digamos administrativas, para hacer funcionar el sector de la mejor manera. Entre ellas una doble ventanilla, en el sentido de que muchos de los trámites iniciaban en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Luego pasaban a la COFETEL, la

COFETEL hacía todo este análisis y finalmente regresaba ya este insumo, dictaminado por la COFETEL a la Secretaría y la Secretaría de Comunicaciones emitía el acto final. Por ejemplo, el otorgamiento de una concesión o de un permiso, por ejemplo, de telecomunicaciones o de radiodifusión. Entonces, esto ya para el propio regulado implicaba una dificultad porque primero pues tenía que ingresar en una primera instancia su trámite, luego tenía que darle seguimiento a ese trámite en otra instancia diferente, ya que regresaba dictaminado el trámite a la primera instancia, entonces regresar otra vez a darle seguimiento(...)Pero también una especie de doble ventanilla o digamos una división de las facultades en materias de telecomunicaciones y radiodifusión tenía que ver con competencia. Esto es, algunas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecía que primero tenía que haber alguna dictaminación previa de la extinta Comisión Federal de Competencia, y con base en ese análisis y esta resolución, digamos por ejemplo de, declarar a alguien o a un agente como agente con poder sustancial de mercado, en algún mercado relevante. Ya que se tenía en firme esta declaratoria entonces, y hasta entonces, la Comisión Federal de Telecomunicaciones podía emitir en su caso algún tipo de regulación asimétrica para tratar de regular específicamente a ese agente que tuviera este poder de mercado. Entonces también implicaba primero, perspectivas diferentes porque era una perspectiva de estrictamente un órgano especializado en competencia, pero no especializado en telecomunicaciones. Y luego ya las medidas, que estaban sujetas o eran a expensas de la resolución que se pudiera ejercer. Y luego, también le daba más oportunidad al agente regulado para combatir las dos. Porque se podía combatir primero la resolución de la Comisión Federal de Competencia y después se podía combatir por separado las medidas”. (E6)

- “Los problemas eran dos por lo que no ha funcionado bien la competencia. Dos principalmente te diría. Primero porque había una dualidad de autoridades, la COFECO y la COFETEL. Otra doble ventanilla te diría porque la

doble ventanilla era para la Secretaría. Pero aquí había una dualidad de autoridades ¿sí? Ese era un problemón. Problemón, primero porque para ponerlas de acuerdo, y me tocó eso vivirlo desde adentro [se refiere a la COFETEL], o sea, estos señores los de la COFECO armaban el mercado que se les ocurría. Que nos les parecía a los de la COFETEL que eran los que tenían que regular. Entonces ahí había un problema, y eran más oportunidades para las impugnaciones. Entonces, ese es el segundo tema”. (E7)

-“Había que dotar al regulador mexicano de una cantidad muy importante de facultades adicionales, básicamente vinculadas con la administración del espectro, con, por ejemplo, temas de competencia. COFETEL compartía con COFECO todas las facultades de competencia, lo cual creó una ventanilla muy complicada”. (E10)

En materia de concentración monopólica las observaciones de los entrevistados coinciden desde las diferentes visiones:

-“Bueno, lo que identificamos fue que el sector de las telecomunicaciones en México no estaba proporcionando a la economía y a la sociedad mexicana los beneficios en términos de externalidades positivas dentro de la economía que debería. Entonces esto se traslada en fundamentalmente diría en otros dos problemas. El primero era una falta de competencia en el sector, que había un actor muy dominante en la telecomunicación mexicana, y eso hacía que los precios fueran altos y digamos, los servicios peores de lo que deberían ser”. (E8)

-“Era por un lado, un sector de telecomunicaciones profundamente concentrado, rezagado pues con respecto a nuestros socios comerciales, con un regulador profundamente débil, con inversiones público y privadas también muy por debajo de la media. En fin, con precio y calidad propio, de un mercado concentrado y sin la más mínima competencia. Eso agravado en materia de radiodifusión con pues una enorme concentración de medios de

comunicación en manos de un duopolio que por supuesto tiene también una afectación sobre los, en fin, derechos humanos y principios democráticos, ¿no?” (E10)

-“En la radiodifusión pues claramente el problema es la excesiva concentración, el duopolio porque quiérase o no, pues existe el duopolio y le llamen como no, de una manera o de otra. Este el duopolio está allí muy claramente y esta concentración además con una orientación muy similar en ambos casos, ósea cuando digo muy similar con fines estrictamente comerciales, con fines estrictamente de eh, ganar dinero, de ganar audiencias, pero audiencias, eh desde el punto de vista del espectáculo fundamentalmente, pero ese es el principal elemento que está allí, pero ambos, ambos, eh..., o sea ambas televisoras tienen detrás de ellos o tienen a partir de sus dueños intereses políticos muy claros que dejan ver en momentos muy específicos y que contribuyen a la construcción de los escenarios que a ellos les interesan, o sea, se convierten, teniendo medios que utilizan fundamentalmente como espectáculos para captar audiencia y para tener poder y para tener recursos, los utilizan políticamente y son actores políticos reales o lo eran porque... y esto no sé si te sirva o no, lo dejo y tú sabes después si lo utilizas o no, o por lo menos lo eran muy claramente hasta este siete de junio de 2015”. (E12)

-“Entonces si sacamos cuentas del tiempo transcurrido y de la concentración persistente en el mercado de las telecomunicaciones pues era obvio, ¿sí? que algo había fallado y que algo había que hacer porque todo esto es medible en términos de pérdida de bienestar, todo esto es medible en términos de tarifas altas, de baja calidad de servicio, por falta de penetración, por falta de inversión, tasas de retorno que son ilógicas, ¿no? La rentabilidad que tiene América Móvil es una locura, ¿no? Eso en el sector de las telecomunicaciones. En el sector de la radiodifusión, creo que está muy similar, ¿sí? Fíjate lo que te voy a decir, es algo muy similar. Creo que también hay un tema de

concentración muy claro. Ahí yo soy de los que no me gusta hablar de competencia, porque creo que la radiodifusión, más que hablar de competencia al ser servicios gratuitos para la población, a mí me gusta más hablar de pluralidad. Es un matiz, ¿no? Pero vamos, también se necesita, también hay concentración, también falta pluralidad, también faltan opciones, ¿no?” (E7)

Asociado al tema de concentración monopólica está el debate del modelo de preponderancia por sector vs. por servicio. La figura de preponderancia se estableció en la reforma constitucional y se aplicó por el IFT como un modelo por sector. Sin embargo, se generó en el proceso de negociación de la ley de 2014 un debate de los dos modelos.

Desde la perspectiva del gobierno, la industria y del regulador existe acuerdo de que se debe establecer un modelo por sector:

-“Entonces creo que ha habido un falso debate. Tratar de desvirtuar la Constitución en la ley sí pondría en riesgo la declaración de preponderancia que ya hizo el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Aquí no es que de la ley dependa la declaración de preponderancia, ¡no! La declaración de preponderancia ya se hizo y se hizo, si no mal recuerdo, el 5 de marzo pasado. Tratar de desvirtuar la Constitución sí sería poner en riesgo la resolución del Instituto Federal de Telecomunicaciones. La ley en varias partes se refiere al agente preponderante y el Instituto ya declaró preponderante en materia de telecomunicaciones a América Móvil y preponderante en radiodifusión a Televisa. Quienes dicen que no se ha declarado preponderante a Televisa quieren generar una falsa percepción de la realidad. Sin duda alguna ya tenemos el ejercicio de este órgano autónomo y como Poder Ejecutivo debemos respetar las resoluciones de los órganos autónomos porque esta es una de las partes centrales de la reforma en telecomunicaciones”. (E13)

-“Nosotros hicimos el análisis de la cuestión de preponderancia, y la preponderancia está planteada por sector, para bien o para mal. La verdad es

que si tú lees el trabajo legislativo de la legislación secundaria que se acaba de publicar y que acaba de entrar en vigor en agosto. El trabajo legislativo, sobre todo creo que el proyecto de dictamen que elaboró el Senado Javier Lozano es muy claro en explicarte como embonan las dos figuras y en lo personal yo creo que es adecuado no. O sea la preponderancia es una figura, yo te lo diría es así como es un tema más, por eso yo te decía lo binario, ¿no? Es una figura digamos más general. Cuando se da una circunstancia extraordinaria, porque extraordinario es que una empresa tenga el 50% más 1 por ejemplo del mercado móvil, eh? Hay más casos en el mercado fijo porque ahí se dieron el desarrollo de esas empresas, la telefonía fija se dio en muchos países como un monopolio natural propiedad del Estado. Entonces es más difícil quitarle mercado. Pero en el mercado móvil en Europa, una empresa que tiene más del 25% del mercado ya está regulada asimétricamente. Imagínate acá, que esta tenía el 70%, no lo estaba. Entonces sentimos que técnicamente hace sentido por sector, yo te diría. Pero estamos ciertos y deseosos de que ahora, porque hubo otras reformas muy importantes para que funcione el poder sustancial. Entonces, no se quedó igual. Entonces creemos que con esas reformas si es necesario que se atienda de manera asimétrica casos que no quedaron en la preponderancia. Señaladamente, el que todo mundo sabemos, el de la televisión de paga, ¿no?” (E7)

-“Entonces esto lo que es importante señalar cronológicamente es que el Instituto toma la determinación interna antes. Entonces dicen evidentemente: -“La tomé porque es lo que creemos como Instituto que es lo que es aplicable, por sector”. De otra manera sería que todo lo que hice lo hice contrario a lo que pienso, ¿no? Bueno, por una cuestión de convicción, primero, y después de congruencia sí porque el Instituto define es que la preponderancia es por sector y no por servicio. Aparte el servicio además y entre muchas otras cosas debería tener muchas dificultades porque habría que hacer un catálogo de servicios, ¿no? Un catálogo que pudiera ser indeterminado, pudiera seguir

habiendo nuevos servicios todos los días. Algunos nuevos y otro que se mueren. (...)Entonces le daba esa dificultad para decir bueno: -“¿Cuáles son los servicios? Si van a ser, por ejemplo, telefonía, entonces voy a poner local, local fijo, local móvil, larga distancia fijo, larga distancia móvil”. En fin, empezaba a hacerse algo muy complicado, pero más allá de todo, más allá de las complicaciones prácticas leyendo incluso el propio dictamen de la reforma constitucional no quedó duda para el Instituto de que sí, en efecto, era por sector”. (E6)

-“Por ejemplo, el tema de preponderancia. El tema de preponderancia está hecho para atrapar a Telmex, totalmente. ¿Y entonces cómo le haces para atraparlo? Oye, cómo le hacemos para que no se salga con que, por ejemplo, la figura dominancia. La figura de dominancia es más técnica, tiene que definir un actor relevante. O sea, agárralo por acá. Más arriba de 50% de *market share*. Ya está. Bueno, va a haber ocasiones en que a lo mejor en ciertos mercados tienes a alguien. Bueno a lo mejor en sectores es un poquito más difícil. Pero alguien con 50% no necesariamente sea un agente con poder sustancial. O sea, depende mucho de los mercados, depende mucho de las condiciones del propio mercado. Por ejemplo, tienes alguien con 50 y dos con 25, bueno, hay una competencia más efectiva que a lo mejor no justifica las restricciones tan fuertes que tiene la propia regulación”. (E9)

Desde la postura del grupo de legisladores que se opuso a la aprobación de la ley y ex reguladores que avalaron este posicionamiento se debería haber establecido un modelo por servicio:

- “El asunto finalmente central fue el cómo calificar la preponderancia, si por sector o por servicio. Así que, yo fui de quienes estuve de acuerdo que fuera por servicio. Y el PRI y sus aliados por sumar todo, en una caja de muchos servicios electrónicos, donde realmente no puedes definir a un preponderante. Particularmente en el área de televisión. En el área de telefonía fue más claro, ¡sí!” (E5)

- “Yo también creo que hay un atropello por ejemplo al momento de establecer que la preponderancia es por sector y no por servicio y al momento también de establecer que la tarifa de interconexión es gratuita para el preponderante”. (E10)

Otro dato que surgió en las entrevistas se relaciona a la diferencia de las medidas de preponderancia que aplican a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Algunos entrevistados explican la dificultad de regular preponderancia para radiodifusión desde una perspectiva técnica:

- “En la Iniciativa del Pacto por México no era una figura la preponderancia para la radiodifusión. O sea, se metió, yo creo que bien, yo creo que estuvo bien que se metiera pero no encuentra. O sea si yo me sentara en la silla del regulador no está tan fácil replicarla para radiodifusión. Porque la lógica de la figura es más fácil para los servicios de suscripción”. (E7)
- “No, a Televisa le cuesta menos porque es muy difícil regular preponderancia en radiodifusión. O sea, verdaderamente, creo que fue una decisión inteligente, la regulación más fuerte, lo que más le pegó a Televisa de la reforma fue el *must carry/ must offer*. Y eso, sean preponderantes o no, eso afecta a todos. Eso lo tienen aunque dejen de ser preponderantes. La preponderancia verdaderamente lo que les quita es que tienen que ofrecer sus sitios también, su infraestructura, particularmente para el nuevo que viene, los nuevos que vienen. Que hoy el segundo no sé si se va a dar [se refiere a las concesiones de nuevas cadenas], no tiene sentido, pero bueno. Y lo otro es que tienen una regulación sobre exclusividades. O sea, lo que ha hecho Televisa toda la vida de que la final de fútbol y ese tipo de cosas, entonces eso ya no lo van a poder tener en exclusiva. Entonces son las dos cosas que le dan preponderancia. Lo demás son cuestiones más de información al regulador, que les genera costo regulatorio pero no es nada que directamente promueva la competencia”. (E9)



Desde posturas críticas a la ley se infiere la diferencia de trato de preponderancia como un favor político a Televisa:

-“Y, bueno, eh, García Castillejos, que fue el que se encargó de la redacción, pues es una persona muy cercana, ahora se sabe, a Televisa, ¿no? Y bueno, prácticamente fue Televisa quien marcó la redacción de la ley. Por eso también es que la parte de regulación asimétrica para telecomunicaciones es tan contundente, ¿no? Y tan frágil para la parte de radiodifusión. Sí, Televisa y sus satélites. Pero digamos la voz cantante era de ellos.” (E11)

Otro problema clave que arrastraba la regulación del sector en palabras de los entrevistados era la suspensión de los amparos. Coinciden en esta postura todos los actores excepto el entrevistado representante de la industria:

-“De hecho otra de las quejas que se escuchan mucho tenía que ver con los que muchos llamaron el abuso del mecanismo de amparo. No del amparo en sí, sino de los mecanismos adentro del amparo que tenían que ver con la suspensión. Había muchísimos casos de actos de la autoridad que eran suspendidos y podían ser suspendidos por años. Podía tardar el fondo del asunto en resolverse 2, 3, 4, 5, casos de 10 años, por ejemplo en resolverse. Y si eran, esto, por ejemplo, cuestiones de competencia, cuando llegaba la medicina pues el paciente probablemente ya estaba muerto o inhabilitado”. (E6)

-“Además había que modificar el sistema de recursos y de amparos, para que estas decisiones del regulador no pudieran ser de facto anuladas en los tribunales o cuando menos rechazadas. Y para que el regulador pudiera de hecho aplicar, implementar estas decisiones. Esto se origina en otros procesos como el sistema de sanciones, que está ligado aquí y etcétera, para imponer obligaciones sobre los operadores. Pero digamos, en total al regulador le da herramientas suficientes para poder intervenir más eficientemente en el mercado”. (E8)

- “Temas que se vinculan por ejemplo con el ejercicio regulatorio en donde buena parte de las decisiones de la COFETEL eran invariablemente detenidas por procesos judiciales. Teníamos que, me parece, transitar hacia un esquema en donde lo que permaneciera en el mercado, sobre la mesa, fuera las resolución del regulador y que ello no quitara la posibilidad de que el particular se amparara o recurriera esa decisión pero que el incentivo fuera, digamos, a que permaneciera la resolución y que ya más adelante si en dado caso si el juez más adelante daba la razón al particular esta se revirtiera. El esquema que teníamos antes de la reforma era totalmente distinto. Por principio se amparaban, por principio frenaban la resolución y 3, 4 años después un juez determinaba que el regulador había tenido la razón con daño me parece irreversible para el consumidor”. (E10)

-“(…) si el poder judicial está actuando de manera deficiente entonces atiende esa parte. ¿Por qué? Porque la suspensión de un acto de autoridad siempre es una medida de excepción. Así estaba la ley de amparo. Oye si los jueces no la están valorando bien, si los jueces la están ofreciendo como tortillas en calle al que va pasando. O sea, si los jueces no están siendo rigurosos en la aplicación de la ley, atiende esa parte. Para eso tienen el Consejo de la Judicatura, para eso tienes una bola de instrumentos, ¿no? O sea, eso por una parte. Por otra parte, digo, porque me parece un exceso, como finalmente sucedió que te digan que estás abusando de un derecho porque lo usas mucho. ¡Hey, pero si es mi derecho!” (E7)

Finalmente, un entrevistado documenta el problema público en términos de la afectación a la ciudadanía a través de dos dimensiones, el rezago de cobertura y la desprotección de derechos:

-“Había otros proyectos que me parece que estaban muy vinculados con la necesidad de reactivar la inversión pública y privada, y que además también estaban muy vinculados con el rezago en materia de cobertura que tenía la banda ancha en el país y ahí te diría que los proyectos más importantes se

vinculan con la red compartida en la banda de 700, con el crecimiento urgente de la red troncal, en ese momento a cargo de la CFE, la fibra óptica y con la transición de la televisión mexicana que seguimos hoy en día en una modalidad análoga a una digital con una fecha determinada también producto de la experiencia que dio COFETEL tratando de impulsar esta transición a la televisión digital y que fue objeto de muchísimos ataques institucionales por parte de las televisoras, ¿no?” (E10)

- “A este paquete que yo creía fundamental, posteriormente se agregó a la agenda un paquete que no fue propuesta de COFETEL, pero que la creo igualmente valiosa, que tienen que ver con el reconocimiento de una batería de derechos humanos hoy en día consignados en la Constitución. Básicamente el derecho a la información, el derecho a la banda ancha y demás, que podrás o no estar de acuerdo conceptualmente que se incluyan cosas así en la Constitución, pero que me parece interesante por podemos ver cómo se desarrolla ese derecho en el mercado mexicano más adelante, ¿no?” (E10)

Ahora bien, es interesante también analizar la forma en que los actores interpretaron las medidas tomadas en la ley 2014 para resolver los problemas públicos planteados. Las más importantes son: empoderamiento del IFT, medidas de preponderancia/dominancia, deshabilitación de la suspensión de amparo, convergencia tecnológica, transitorios, colaboración con la justicia, *must carry/must offer*.

El empoderamiento del IFT es analizado desde diferentes matices por los entrevistados. En comparación con la COFETEL expresan:

- “Versus lo que se tenía antes, es decir, IFT contra COFETEL te diría que a todas luces. Estamos hablando de dos reguladores radicalmente distintos. Las comparaciones me parece que ni siquiera pueden ocurrir, dado lo que te acabo de decir, dado 5 veces el presupuesto, la posibilidad de darse a ellos mismos el reglamento interior. COFETEL nunca tuvo reglamento interior porque el Ejecutivo Federal nunca lo quiso expedir. Con facultades me parece

muy amplias en muchos campos y COFETEL si acaso soñaba con ellas. Entonces déjame decirte que no me queda la menor duda de que hay un avance importantísimo”. (E10)

- “Ahora se generó en 2013 todo un nuevo sistema, ¿no? [elección de comisionados]. Bastante complejo inclusive ha sido alabado en otras partes del mundo, ha sido copiado en otras partes del mundo o se han basado en este, o inclusive nuestras propias reformas estructurales posteriores, la del INE, la de política, se ha tomado como modelo. Complejo, no es infalible pero es muy interesante. Perfectible pero muy bueno, pero bueno. Eso fue en lo que respecta a la independencia de los comisionados. La independencia del regulador se le hace órgano público autónomo, se le dan más facultades, se restringen las de la SCT, etcétera. Todo eso, que hacía falta desde el '95, y que no se avanzó gran cosa en 2006, se logra en 2013, ¿no? Se necesitaba y se hace”. (E9)

Aunque este perfil técnico de la estructura también es cuestionado por un entrevistado:

-“Lo quieren hacer muy técnico, en lo cual probablemente si en algún ámbito pueda hacerlo, hacerse, muy técnico, si puede ser en el, en, en, en telecomunicaciones pero no basta el conocimiento técnico, o sea si nos vamos por el conocimiento técnico llegaremos pues finalmente que los únicos que podrían estar allí son los expertos que han trabajado en las principales compañías de telecomunicaciones que han estado en el sector público trabajando en eso, o bien alguno que otro académico, que puede llegar desde el ámbito académico, pero recordemos que al final de la ruta muchas decisiones tienen que ver con dos grandes componentes: la aplicación de la ley, donde no necesariamente estarán los principales conocimientos técnicos de ellos y sobre todo la parte política si entendemos la parte política justamente todo este juego y todos estos equilibrios tienen que tomarse en cuenta. Y en ese sentido va a ser muy, muy fácil que se capture el órgano de gobierno, del órgano regulador, eh como creo de hecho que hay algo de eso

que se ha dejado ver en alguna de las decisiones que ha tomado el IFT, donde claramente pues está protegiendo a los grandes actores que están allí actuando, ¿no?, entonces yo creo, para mí, creo que quedaron bien divididas”. (E12)

Algunos entrevistados mencionan con reservas que muchos aspectos quedaron indefinidos en la ley para que el IFT los defina:

- “A ver. Que de alguna manera fue atendido el aterrizaje de la parte macro que estaba en la reforma constitucional, había cuestiones muy específicas, ¡sí! Una cuestión que es muy peculiar de la ley es que cada cierto número de artículos se hable de: -“con base en los lineamientos que emita el Instituto”. Quiere decir que todavía la propia ley dejó muchísimos, muchísimos aspectos que tendrán que ser regulados directamente por el Instituto a través de lineamientos. Y hay lineamientos para cualquier cosa que uno se imagine leyendo simplemente el artículo. Entonces. Esto quiere decir que la propia ley dejó un margen amplio de aspectos que tendrán que ser regulados ya directamente a través de disposiciones de carácter general que en su momento emita el Instituto. Algunos de ellos, de hecho, la propia ley les marca fechas fatales para tenerlos listo. En otros simplemente dice con base a los lineamientos y no pone fecha, pero en muchas cosas si hay fechas muy concretas, digamos, plazos muy concretos para tener listos los lineamientos y es parte de lo que nos tiene con muchísimo trabajo”. (E6)

-“Eh, yo creo que al final de la ruta uno lee la legislación, eh y eso fue lo que logró hacer creo lo que lograron hacer, que ya al final veo que salen de alguna manera beneficiadas en ese sentido los concesionarios como los estamos comentando ahorita. Lo que lograron hacer es que, los grandes principios o las grandes líneas si están reflejadas en la ley pero dejaron mucha discrecionalidad en el aterrizaje de los conceptos que le queda precisamente, fundamentalmente al órgano regulador. Y allí es donde ellos ya lograron que esos elementos no se decidieran en la legislación para apostarle a la captura

del órgano regulador que es lo que estamos platicando, entonces al final de cuentas yo creo que la legislación no va a contribuir para nada en lo que, digo y la veo y desde mi punto de, de, de óptica, mi óptica y lo diría así de analista más de la comunicación política, no va a lograr para nada recrear la diversidad de la sociedad mexicana”. (E12)

-“Ellos quedaron mucho más fuertes, ¿sí? Para esta parte y ya se quedó con el tema de la preponderancia. Pero seguimos como en cualquier proceso de la naturaleza humana, seguimos atentos a que la última milla de regulación verdaderamente se aplique. El avance es brutal, pero al final del día si quienes están encargados de esto, que ya quedó muy claro es son un solo grupo [referencia sarcástica a Grupo Telmex/Telcel], perdón los siete comisionados, no dan ese último paso entonces los beneficios que sí los va a haber. O sea los beneficios y hay muchos beneficios que ya se dieron, pero entonces los beneficios de alguna manera no van a llegar donde pudieran llegar, ¿no?” (E7)

Respecto de las facultades del IFT también hay posiciones contrapuestas, manifestándose la oposición del representante de la industria al aumento de facultades y otras a favor:

-“En fin, sí hay cosas que no nos gustan. Hay un avance sin duda, pero te digo que hay unos claroscuros peligrosos. Para la inversión y para nuestra organización. En la parte de certeza jurídica. Eso sí nos tienen muy preocupados. O sea, si quieres que te lo resuma te diría: -“Nos parece excesiva la jerarquía y facultades que se le da la IFT”. O sea, a mí me parece y a nosotros nos parece totalmente excesivo que sea un órgano constitucional autónomo, que no le responda a nadie y casi casi que les dé pie a creer que ellos legislan”. (E7)

-“Complejo, no es infalible pero es muy interesante. Perfectible pero muy bueno, pero bueno. Eso fue en lo que respecta a la independencia de los comisionados. La independencia del regulador se le hace órgano público autónomo, se le dan más facultades, se restringen las de la SCT, etcétera. Todo

eso, que hacía falta desde el '95, y que no se avanzó gran cosa en 2006, se logra en 2013, ¿no? Se necesitaba y se hace". (E9)

En materia de las medidas de preponderancia y dominancia en general son evaluadas de manera positiva:

-“Entonces qué es lo que hace esta reforma o que es lo que era muy importante como competidores para nosotros. Lo que es muy importante es que se generara una situación de mayor equidad para la competencia, en una forma pues más expedita y yo te diría y más eficiente. Fue más binaria, unos y ceros, blanco y negro. La verdad es que el camino de la dominancia, que además me choca la palabra, prefiero decir la larga, el poder sustancial en el mercado relevante, es un camino que demostró ser muy ineficiente y muy tortuoso, porque nunca se logró. O sea, al final de día nunca se logró. Estamos hablando de un camino que estaba previsto desde junio de 2005 en la Ley Federal de Telecomunicaciones y que nunca se logró. Entonces el de la preponderancia pues a lo mejor no sé si desde un punto de vista técnico, como abogados a lo mejor es una cosa que uno dice: - ¡Cómo es posible que esté en un transitorio de la constitución! En fin, surgió tal vez así pero ahora para nosotros es indispensable. O sea, como empresa era indispensable”. (E7)

-“Y también te voy a dar otro *tip*, la preponderancia, si somos bien honestos cuando se pensó en la reforma constitucional, era una institución de una sola vez, ¿eh? O sea, no era para importarse a la ley. Ese creo que fue un logro del que estamos muy contentos porque nosotros luchamos por él”. (E7)

-“Lo que yo te quiero decir es que era perfectamente probable y viable que la preponderancia no hubiera pasado a la ley. Se hubiera quedado como un tema del IFT de una sola vez. Se reguló ahorita y pácatelas. Entonces se importó a la ley, lo cual creo que fue muy bueno, le da continuidad a la figura y entonces eso ya te hace creo yo, por eso me gusta tanto la explicación que dio Lozano, se me hace una explicación bien armada. En el primer proyecto de dictamen,

cuando los demás partidos lo regañaron y todo lo traía muy claro. Embona así y así y la verdad es que sí embona. La dominancia no quedó de esa manera porque te digo que es una figura más quirúrgica. O sea, tú, la preponderancia es una figura que opera por *default*: tienes el 50+1, te opera. En el caso del poder sustancial te opera por participación pero también por los efectos nocivos que estás teniendo en el mercado. Y entonces eso le da una oportunidad remedial a la autoridad de poner medidas *ad hoc, case by case*". (E7)

-“Pero del lado de telecomunicaciones, es muy probable que tenga mucho más impacto y por eso también es allí donde estamos viendo los mejores, pues bueno donde el público en general está viendo, hoy ya algún tipo de impacto en la baja de las tarifas, en ese tipo de bajas”. (E12)

La deshabilitación de la suspensión de amparo es positivamente evaluada por gran parte de los entrevistados. Varios consideran que las nuevas reglas modifican los incentivos de los actores:

-“Ahora, bien, también digamos hay ahora un incentivo muy grande para que los agentes regulados, lejos de retrasar artificialmente, como pudieron haberlo hecho antes, pues dar un incentivo para tratar de agilizar los, estos juicios. También la propia reforma constitucional establece la creación de tribunales especializados de manera que ya no, un juez que veía un asunto que tenía que ver con zapatos un día y con tortillas otro día, ahora ve algo de telecomunicaciones. No, no, que fueran enfocados y especializados en esta temática justamente para tratar de agilizar la resolución de los temas”. (E6)

-“El arreglo de los juicios entre Telcel y Axtel, pues es también una muestra de que el entorno jurídico es más predecible y que les conviene más irse por la vía institucional que por la libre”. (E9)

Desde el IFT se veo como una gran responsabilidad:



-“Entonces, otra de las cosas que la propia Reforma Constitucional del 2013 establece es que por supuesto, la garantía subsiste, pero, pero en los casos de telecomunicaciones y radiodifusión lo que ya no opera es la suspensión del acto de autoridad. Y eso tiene dos vertientes. Una, en efecto, tratar de combatir lo que insisto muchos dieron por llamar un abuso de este mecanismo. Pero por otro lado, también representa una enorme responsabilidad del nuevo regulador. O sea que este nuevo regulador tiene que ser cuidadosísimo porque a la hora que no se suspende el acto pues sabe que su acto va a entrar en vigor desde el primer día. Entonces tiene que ser estrictamente cuidadoso de que no va abusar o no puede errar digamos en la determinación porque la afectación al regulado puede ser muy larga en tanto se resuelva”. (E6)

Y desde el representante de la industria se percibe como un exceso:

-“Creo que es *too much*. Nos parece excesiva la limitación que le hicieron a la industria en materia de impugnaciones. El que no seamos sujetos a la medida cautelar de suspensión. Muy peligroso, ¿no? Digo, si hay juicios de amparo y no hay suspensión, ese juicio ya no sirve. Si yo no suspendo un acto ya pierde materia, mi daño es irreparable”. (E7)

En relación a la convergencia tecnológica las observaciones son también positivas:

-“En la cuestión de las concesiones únicas se pueden integrar todos los servicios, está generando más confianza. En general sí hay, sí se nota que la reforma ha sido positiva”. (E9)

-“Pero tenemos que tener en cuenta que lo importantes que ante nosotros tenemos la convergencia tecnológica, y que si hoy queremos empezar a competirle o generar competencia en el mercado de Internet y de telefonía fija se debe de establecer un artículo transitorio 9no como el que traemos porque es lo que va a poder permitir que empiece más competencia en estos servicios”. (E13)

El representante de los concesionarios, que no pertenece a los agentes preponderantes, critica el establecimiento de una serie de transitorios que documenta como concesiones a los preponderantes. Plantea particularmente su opinión negativa respecto del 9no. transitorio:

-“Luego tienes otro transitorio complicadísimo. Que no entiendo el concepto, o sea, leyéndolo no lo entiendo. Pero es un transitorio, parece una cláusula de un contrato que dice: -Oye, cualquier adquisición en donde el índice tal se suba y tal se baje. O sea ese es para Televisa, es para que siga comprando cableras. Como lo hizo el día que entró en vigor la ley que anunció que ya era dueño de otra cablera que es Cablecom. Luego tienes otro que es el del procedimiento para la salida de América Móvil del tema para que se la autorice televisión. Que esa es otra batalla que traemos, que hemos peleado nosotros mucho”. (E7)

Desde el gobierno se refuta esta posición sobre el 9no transitorio de la siguiente forma:

-“El noveno transitorio está construido a partir de que vamos a la convergencia tecnológica. Esto es, vamos a que todos los agentes económicos puedan prestar todos servicios. Entonces, ¿que está previendo este 9no transitorio? Está previendo la convergencia de redes y por tanto lo que dice es: -“Tú puedes participar con mayor participación en los mercados si bajas el índice de dominancia del sector”. Esto es, lo que se quiere es que haya una mayor competencia ya en materia de Internet, en materia fija. Y que por supuesto cuando Telmex-Telcel, o el grupo de interés económico América Móvil, entre a la televisión restringida pueda existir competencia”. (E13)

Finalmente dos temas en los que se presentan cuestionamientos desde la industria son el de colaboración con la justicia y el de *must carry/must offer*, que se considera debería haber sido aplicado exclusivamente para el agente preponderante en materia de radiodifusión:

-“Yo te diría que nuestras principales críticas vienen enfiladas en dos rubros para no difuminar el mensaje. Sentimos que el capítulo de colaboración con la justicia es un capítulo peligroso. Lo suavizaron bastante pero de cualquier manera sentimos que hay un tema que es un tema además aceptado por las mejores prácticas internacionales y yo te diría por el sentido común por lo cual uno debe de ser abogado que es el tema relativo a la factibilidad técnica, la posibilidad. Sentimos que muchas de las obligaciones que están en ese capítulo son obligaciones que no voltean a ver el estado actual de la tecnología y que pueden derivar en obligaciones incumplibles. Y hay otras donde la verdad si sentimos que el poder público le está pidiendo a la empresa privada realizar funciones que no le corresponden”. (E7)

-“Lo único que yo te digo es que me parece una medida asimétrica, que le debieron de haber impuesto al preponderante, ¿ok? Nosotros no negamos nuestra señal porque nosotros estamos en el negocio de que nuestra señal se vea. Nosotros no negamos nuestra señal a nadie. El costo que tiene nuestra señal es un costo super competitivo y nada tienen que ver con los costos que maneja el preponderante y sentimos que nos llevaron entre las patas como se dice”. (E7)

Para finalizar el análisis de los contenidos de la reforma se decidió generar un código en vivo con los aspectos a futuro que comentaron los entrevistados, es decir, nuevas temáticas que se generan con en entorno de la novedad de la ley. Estos son: entrada de inversión extranjera, crisis del modelo de radiodifusión, nuevos modelos de negocio y neutralidad de la red.

Respecto de la intensión de la legislación de fomentar la entrada de inversión extranjera se hacen observaciones contrapuestas:

-“Pero bueno, tenemos el caso de AT&T, que regresó al país porque sintió que hay más confianza, más certidumbre. Yo te puedo decir, la cantidad de concesiones nuevas que están saliendo, deja tú que estén saliendo porque a lo

mejor han salido poquitas en un año que lleva la Comisión. No sé, 10 si quieres. Salen en 60 días, a lo mucho 4 meses. Eso no sucedía en México y eso es importantísimo para la competencia”. (E9)

-“Pero que realmente generan un tema que ya veremos si hay un análisis serio de los inversionistas porque acuérdate que otra de las misiones de esta reforma es atraer inversión. Y la verdad es que yo sí creo y sí creemos en esta empresa. Mira, nosotros porque ya estamos, Telefónica ya está, obviamente América Móvil pues es dueña del país, ellos ya están pero para que un grandote llegue y entre, se analizan bien estas partes las van a pensar. La van a pensar cuando vean que las sanciones por los actos más estúpidos, además de no poder ser impugnadas y suspendidas como cualquier acto de autoridad de cualquier otra autoridad de los tres niveles de gobierno, ¿sí? Porque aquí se creó un régimen especial que a mi juicio es exorbitante y que no se justifica, pues a ver, si la piensan, ¿no? Si invierten aquí o si invierten con los vecinos, o si invierten en Brasil porque es la realidad de un mercado globalizado”. (E7)

Unos entrevistados de alto perfil técnico comentan que otra tendencia a revisar a futuro es la crisis del modelo tradicional de radiodifusión en México:

-“El tema de las licitaciones de televisión, o sea, forzar la competencia en la televisión cuando viene completamente por otro lado, ¿no? O sea, yo no sé cuánto dinero le van a meter esta gente que ganó la licitación pero pues la televisión ya está por Internet, no. Todo es ahorita *ruled out*” (E9)

-“Mira de radiodifusión yo siento que es una coyuntura global e histórica porque estamos frente a un tránsito donde vamos atrasados. En país como el nuestro (...) Porque mira, al final de cuentas la TDT y la radiodifusión si somos muy honestos, desde una perspectiva técnica, de lo que estás hablando es de una tecnología de transmisión. Lo que pasa es que es una tecnología de transmisión con tal nivel de penetración y por ende de influencia, social y política, frente a la falta de penetración de otras plataformas que todavía es

muy poderosa y todavía tenemos esa obsesión con basar hasta nuestra democracia en la televisión. Que yo creo que también es un vicio de nuestro sistema electoral, que ya deberíamos haber empezado hace tiempo el *fade out* y vamos al revés, ¿no? Entonces creo que está muy interesante desde una perspectiva esta reforma. Muy interesante pues ya un poquito le entraron a este tema de hacerlas convergir legislativamente. Tiene muchos problemas, hacerlas convergir en cuanto a la política regulatoria bajo un mismo paraguas que es el de IFT. Y eso fíjate, paradójicamente, puede ser el principio de la muerte de la radiodifusión como la conocemos y el nacimiento de una industria de contenidos audiovisuales como la europea”. (E7)

Otro debate a futuro que se abre según uno de los entrevistados está relacionado con efectos de la declaratoria de preponderancia sobre los actores preponderantes. En otras palabras, la calibración de los costos de salir o permanecer en la preponderancia. Pero también a partir de este nuevo diagnóstico de los nuevos incentivos de la ley para la generación de nuevos modelos de negocio en la industria derivados de los fenómenos de escisión de infraestructura, especialmente en el caso de América Móvil:

-“Mi punto de vista ya desde hace rato, probablemente agosto/septiembre del año pasado, que lo empezamos a discutir algunas gentes es que, así lo dice uno coloquialmente, América Móvil está pagando por ver. Está viendo si las restricciones, no obstante que son buenas, son restricciones, son regulaciones acordes a la práctica internacional. Está viendo si esas son más punitivas que el hecho de perder una parte importante de su mercado”. (E9)

-“Sí, pero mira, las tarifas han bajado tanto. Ellos ahora no cobran por terminación por la ley. Las tarifas han bajado tanto, ellos tienen excedentes de tantos años, de haber cobrado tanto tiempo, que creo que no les esté afectando grandemente sus finanzas. Te digo, van a generar otros negocios sin hacer nada, sin mover un dedo, en cuatro años van a tener televisión, entonces para que te apresuras. Sobre todo la televisión ha cambiado tanto que en el momento que te levanten la restricción, en 4 años, tú nomás le

pones *on* al Claro TV a través de ADSL, que ya tienes y fibra, que ya tienes, y estás en todos lados sin necesidad de invertir en una red de radiodifusión ni una red de cable porque ya la tienes, ¿no?” (E9)

En esto coincide el representante gubernamental:

-“Hoy América Móvil tiene pasadas 13 millones de casas. El mercado total de cable es de 6 millones de casas. De un día para otro podría asumir todo el mercado de forma inmediata. Y por tanto, lo que se está diciendo en una fórmula en el 9no transitorio, es: -“Tú puedes tener un mayor Índice de Herfindahl, que es el índice de concentración en el mercado siempre y cuando esto haga que baje el índice de dominancia”. (E13)

Volviendo al tema de la escisión de infraestructura:

-“No mira. Yo te podría decir que mi impresión es que no lo van a hacer. O sea, no se van a escindir. No creo que sea necesario (...) Aparte que les sigue conviniendo pues sigue habiendo negocio, la industria va a cambiar mucho. Digo, el móvil sigue siendo muy importante pero el tipo de negocio en el móvil va a ser diferente. Por ejemplo, ahora con la red de 700, ellos pueden ser, bueno ya lo son, MVNO (*Mobile Virtual Network Operator* ó Operador Móvil Virtual), vender espectro para MVNO's, pueden vender servicios, pueden rentar torres. Esa es otra línea de negocios que no tenían hace algunos meses, o años. Entonces, no obstante que alguna de esas cuestiones también puede estar sujeta a regulación, la mayor competencia les crea un nuevo negocio. Entonces, si eso te trae beneficios, si muchas de las regulaciones o restricciones que te pone el ser preponderantes son vivibles”. (E9)

-“Por ejemplo su primera respuesta al mercado y a la regulación es la creación de Telesites. Escinden infraestructura [...] Lo que hicieron fue separar el negocio de torres. Ya ves está American Tower, y todas estas otras que están generando negocio en torres. América Móvil no se quiere quedar atrás. Durante todo el tiempo que fue, o antes de la resolución de preponderancia,

ellos no te rentaban ni un centímetro de una torre, ¿no? Entonces ahí estaba todo mundo batallando para encontrar un sitio, y los servicios municipales y los derechos de paso y ellos tenían pues los Sanborns, los Inbursa, los Sears, los propios edificios de ellos, sus *sites* que ya tienen años y no dejaban que nadie entrara. Ahora están pensando que hay negocio ahí”. (E9)

En síntesis, como afirma el representante gubernamental.

-“Entonces, la verdad aquí lo importante es poder ver hacia futuro lo que va a pasar. Y lo que va a pasar, y lo tenemos en la reforma constitucional es la convergencia. Seguir pensando sólo en mercado, solo en servicios niega o ignora el futuro de la convergencia”. (E13)

Para terminar con los temas básicos de la categoría aspectos a futuro un entrevistado llamó la atención sobre la cuestión de la neutralidad de la red:

-“Ahora y el gran reto ahí, es avanzar en la universalización del derecho y en la neutralidad de la propia red y allí todavía estamos, todavía estamos... (...) y allí puede haber brechas muy importantes, pero muy, muy importantes ¿por qué? Porque eventualmente puedes estar limitando el acceso a ciertos productos estos multimedia, hoy no quisiera ni si quiera hablar ¿por qué? Porque cada día están apareciendo, no lo podemos imaginar...Pero sabemos que muchos de los productos multimedia en un momento determinado van a requerir un determinado ancho de banda que a lo mejor o no va a estar disponible o sólo va a estar disponible para un sector muy específico y entonces allí estaría entrando en riesgo esta neutralidad de la red ¿no? Que eso no está contemplado”. (E12)

Finalmente se propone una categoría de evaluación general de la ley. En general los entrevistados consideran que la ley tiene importantes avances aunque la evaluación definitiva se puede hacer con los resultados de la implementación. Difieren respecto de la factibilidad o no de realizarle ajustes a futuro. Para el representante del IFT el escenario es posible:

-“Creo que como todo trabajo de cualquier grupo es perfectible. Y esto, ya veremos justamente la marcha. Porque tenemos pocas semanas digamos que entró en vigor la ley. Si vamos, digamos, vamos a estar poniendo a prueba que tan buenas fueron ciertas disposiciones pero ya viviéndolas de alguna manera, ¿no? Y como todo podrá ser perfectible y yo estoy seguro que si hubiera necesidad de hacer algunos cambios estará el Congreso abierto a escuchar propuestas con argumentos muy claros dando digamos evidencia de cual pudiera ser una mejor práctica respecto de alguna disposición que se encuentre en la ley, ¿no?” (E6)

-“Digamos que la reforma es una ley, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, inspirada pero también aprobada por una reforma de la Constitución. En ese sentido, tenemos que esperar a ver cuáles son los resultados de la aplicación de estas leyes para ver si se han conseguido los objetivos de la reforma. Lo que sí puedo decir es que sobre el papel y no prejuzgando cuál será la aplicación de esta legislación, que representa la reforma un paso muy importante en la buena dirección y lo que yo decía al regulador le da herramientas eficientes para intervenir desde el Estado. En ese sentido se da una reforma ambiciosa y que marca un antes y un después en el sector. Evidentemente, como lo he comentado en muchas ocasiones, hay puntos que se podrían mejorar pero bueno no se puede hablar de alcanzar objetivos pero sí de un cambio sustancial en la situación del sector desde el punto de vista normativo”. (E8)

-“Mira. Yo creo que un muy buen porcentaje sí. Obviamente como todo en la vida, todos los procesos humanos son perfectibles y vamos los seres humanos somos ambiciosos, insatisfechos de alguna manera”. (E7)

-“Sí, yo creo que sí. Como comentábamos hace rato. Es perfectible, que va a ser muy difícil, por las cuestiones institucionales. Tiene algunas cosas de más, algunas cosas de menos pero es una muy buena reforma. Es una buena reforma, y yo te puedo decir, estoy prácticamente el 80% de mi tiempo



dedicado a temas de la industria, si se ven los cambios, se ven avances. Sí, si los hay”. (E9)

-“¿Que tienen otras reformas? Que son flexibles. Esta es muy inflexible porque está a nivel constitucional. O sea, de aquí a que volvamos a que volvamos a tener las condiciones para un cambio como este van a pasar otros 20 años, ¿no? Y en ese tiempo quien sabe cómo cambie la industria. Entonces no podrías haber hecho una ley tan liberal como la del '95, '96, porque tenías las restricciones constitucionales. Te digo, yo soy el primero en defender esa reforma en muchos sentidos porque es lo que se necesitaba en ese entonces, repito que algunas cosas que están exageradas o falta un poquito más de matiz...” (E9)

Desde una perspectiva crítica se genera un cuestionamiento por la falta de diversidad aunque aumenten los oferentes:

-“Va a haber, va a haber, seguramente vamos a tener mayor pluralidad de la que hoy tenemos de programaciones o de oferentes de propuestas de comunicación pero, pero no la diversidad. Lo único que va a cambiar va a ser el número, no van a cambiar las orientaciones ni van a cambiar obviamente, quienes tienen voz y quienes tienen acceso a esas programaciones. Esas seguirán siendo fundamentalmente los mismo actores aunque ahora pues podrán llegar por más diversas vías ¿no? Entonces eh, eso es lo que creo que se logró al final de cuentas y donde creo que al final los concesionarios y los intereses económicos, justo por lo que decía, que creo que ese es uno de los grandes déficits de la reforma. La reforma se dio mucho con la óptica del mercado y no con la óptica del, de su impacto político, se quedó más en la parte del impacto económico y no del impacto político y el costo es alto en ese sentido”. (E12)

En síntesis, evaluando las aportaciones de los diferentes entrevistados, se puede afirmar que esta nueva ley es positiva desde la perspectiva de que genera claros incentivos para

mejorar la competencia en el mercado convergente: empoderamiento del regulador, aceleración de los procesos administrativos e incentivos para acelerar los juicios. Sin embargo quedan pendientes los aspectos relacionados a pluralidad en materia de contenidos, porque las medidas declaradas en la ley no tienen incidencia práctica en este aspecto. Pueden entrar nuevos actores al proceso pero no se generaron los incentivos para pluralizar las propuestas de contenidos, independientemente de la plataforma tecnológica a través de la cual se impulsen.

### 8.7. Síntesis sobre el análisis y discusión de los datos

En este capítulo se ha realizado un análisis de contenido de los dictámenes de ley para el caso de 2006 y de 2014 y otro a las entrevistas efectuadas a los actores. Se llega a la conclusión de que si bien hay semejanzas entre ambos procesos de negociación resaltan grandes diferencias a la luz de la hipótesis de estudio.

A continuación se presenta un cuadro comparativo de las categorías descriptivas de las redes de políticas públicas para ambos procesos.

Cuadro 8.3. Comparación de las categorías descriptivas de las redes de políticas públicas de 2006 y 2014

Dimensión			Red de 2006	Red de 2014
Estructural	Afiliación	Actores principales	Televisa (Unilateral)	Poder Ejecutivo Federal a instancias del Pacto por México
		Actores periféricos	-Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados -Diputado Lucero Palma	-Concesionarios -IFT -OCDE -Organizaciones vinculadas a la industria (ANATEL, CANIETI, CIRT, Consejo Coordinador Empresarial) -Organizaciones de la sociedad civil (AMEDI, MARC, AMIPCI, Red por la Defensa de los Derechos Digitales, AMIC)
	Integración	Frecuencia de interacción	Dos tiempos: -En la Cámara de Diputados la iniciativa es aprobada de manera fugaz con nula interacción -En la Cámara de Senadores se forman coaliciones que pretenden insatisfactoriamente frenar su aprobación.	De acceso restrictivo. El Ejecutivo negoció con cada grupo por separado.
		Continuidad	Persistente, de bloques antagónicos y distribución desigual de recursos	Persistente. El acceso fluctúa en el tiempo (se abre en la reforma constitucional y se cierra en la ley secundaria).

		Consenso	No hay consenso y se revoca la ley en la Corte Suprema.	Existe un acuerdo mayoritario pero se mantiene el conflicto con el bloque opositor.
	<b>Recursos</b>	Tipo de recursos	Cabildeo, expertos, tiempo y presión política	Cabildeo, expertos, tiempo.
	<b>Poder</b>	Distribución dentro de la red	Jerárquica, los líderes los imponen a los miembros. El grupo opositor (legisladores, reguladores y sociedad civil) no puede incidir en el proceso legislativo y cabildea en los medios. Es un juego de suma cero.	El poder está concentrado en el Ejecutivo pero se identifican acuerdos puntuales con diferentes actores que facilitan la votación de la ley. A pesar de que hay un grupo dominante, se da un juego de suma positiva.
<b>Relacional</b>	<b>Interacción</b>		Unilateral, sin negociaciones. Surgimiento de escenarios conflictivos.	Transacción asimétrica

Como se puede observar en el cuadro 8.3., desde la perspectiva de las similitudes, se presenta en ambos casos un escenario de acuerdos cupulares. En el primero con injerencia predominante de una empresa del sector y en el segundo con la intervención del Ejecutivo y el Pacto por México. También los recursos utilizados por los actores en ambos procesos son similares aunque desigualmente distribuidos.

Sin embargo una diferencia fundamental es el modelo de negociación que se entabla en cada uno de ellos. Para 2006 no hubo interacción sino imposición. Esta perspectiva unilateral, sin negociaciones dio pie al surgimiento de escenarios conflictivos y a la revocación de aspectos esenciales de la legislación en la Suprema Corte. En el caso de 2014, aunque bajo el control del Ejecutivo, se abrieron espacios de transacción asimétrica con negociaciones puntuales que legitimaron la ley dentro de la red.

Otro aspecto importante a comparar es el grado de relación entre el problema público declarado en los dictámenes de ley y el señalado por los actores del proceso. A continuación se presentan estos datos.

Cuadro 8.4. Comparación de la definición de problema público en dictámenes y entrevistas para 2006 y 2014.

Definición del problema público		
	En el dictamen	En las entrevistas
<b>Ley de 2006</b>	-No se justifica la existencia de autoridades distintas para radiodifusión y telecomunicaciones -Alto grado de discrecionalidad del régimen vigente	-Debilidad institucional - Concentración monopólica -Discrecionalidad del ejecutivo -Falta de pluralidad

<b>Ley de 2014</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Concentración monopólica</li> <li>-Doble ventanilla entre agencias gubernamentales</li> <li>-Requerimiento de inversión en el sector</li> <li>-Reto del cambio tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Debilidad institucional</li> <li>-Concentración monopólica</li> <li>-Divergencia por modelo de preponderancia</li> <li>-Suspensión de amparo</li> <li>-Rezago de cobertura</li> <li>-Desprotección de derechos</li> </ul>
--------------------	---	---

Como se puede ver en el cuadro 8.4., para 2006 los problemas esenciales que identifican los entrevistados –debilidad institucional y concentración monopólica– no son contemplados en la ley. Inclusive muchos participantes indican que esos problemas pendientes se retoman apenas hasta la Reforma Constitucional de 2013 y la ley secundaria de 2014. Allí, efectivamente son los aspectos centrales en torno a los cuales gira la reforma.

El enfoque unilateral de la problemática pública de 2006 genera entonces una batería de herramientas con ilimitada autonomía de operación para los regulados. En 2014, donde la construcción del problema público involucra a más actores y deviene de un diagnóstico integral de la OCDE y una reforma constitucional, se produce un resultado de política pública con amplio margen para la autonomía de los regulados, sin embargo su actividad está controlada y monitoreada por un órgano regulador empoderado.

Podría afirmarse entonces que en 2006 la imposición unilateral del proyecto lleva a generar un enfoque reduccionista del problema público que responde exclusivamente a las necesidades del actor que impulsa la reforma. En cambio en 2014, sin bien el proceso está concentrado en el Ejecutivo Federal, se toma en cuenta un diagnóstico del problema público más ajustado a las necesidades de varios actores de la red, gubernamentales y no gubernamentales.

## CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este trabajo parte del objetivo general de realizar un análisis comparativo de la influencia de la configuración y el modo de interacción de la red de políticas públicas de radiodifusión y telecomunicaciones (RPPRT) sobre la definición del problema público y el contenido de la política de las últimas dos reformas en la materia en México, 2006 y 2014.

En el Capítulo I se presentan los componentes principales de la investigación que incluyen antecedentes del caso, planteamiento del problema y justificación del estudio. A su vez se delinea el objetivo general, los objetivos específicos y las hipótesis de estudio. En último lugar se presenta el marco conceptual, el modelo y diseño de investigación y la matriz de congruencia.

En el Capítulo II se expone una revisión de la evolución histórica del sistema de radiodifusión mexicana desde sus orígenes. Se presenta un énfasis en la configuración original del marco regulatorio y sus modificaciones posteriores.

El Capítulo III presenta las transformaciones que se manifiestan en la relación entre sistema político y el sistema de medios a instancias de la disolución del sistema de partido hegemónico, la transición a un esquema de medios duopólico –derivado del proceso de privatizaciones– y la evolución tecnológica digital que fusiona de facto los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones.

En el capítulo IV se describen los factores que dieron pie a la reforma constitucional y la ley secundaria en materia de telecomunicaciones en la presente década y se desarrollan los elementos fundamentales de dichas reformas y sus impactos en el corto plazo.

El Capítulo V contiene la propuesta teórica. Se expone la corriente del neoinstitucionalismo y el análisis de redes de políticas públicas –*policy networks*–. Además se incorpora una propuesta para abordar la influencia del contexto político en las redes de políticas pública.

En el Capítulo VI se expone el diseño metodológico para el abordaje del estudio. Se realiza una justificación de la pertinencia del uso de un enfoque cualitativo, se establece el

estudio comparativo de caso como método de análisis y se plantean los criterios de validez que se aplicarán para establecer la verificabilidad de los resultados obtenidos.

En el Capítulo VII se presentan las técnicas utilizadas en esta investigación para la recolección de los datos, el análisis de contenido cualitativo a dictámenes de reforma y la entrevista semiestructurada a actores. También se exponen los elementos esenciales de cada una de ellas y su vinculación con los instrumentos de medición.

En el Capítulo VIII se realiza el análisis de datos y discusión de resultados obtenidos a través del análisis de contenido a los dictámenes de ley y las entrevistas a actores. Para tal fin se utiliza el modelo de redes temáticas como herramienta analítica de sistematización de significados relevantes.

En síntesis, se realizaron los siguientes estudios: un análisis histórico del sistema de radiodifusión mexicano desde su surgimiento a partir de la década de los '50 hasta la reforma legislativa de 2014; una revisión teórica de los aportes del neoinstitucionalismo centrado en el actor y el análisis de redes de políticas públicas; una exposición de la influencia de factores contextuales del sistema político mexicano; el diseño de dos cuestionarios de análisis de contenido para dictámenes de ley y entrevistas semiestructuradas; y un análisis cualitativo de redes temáticas de los dictámenes de ley y las entrevistas a actores de la negociación de las leyes.

Después de haber realizado el ejercicio de análisis cualitativo de los dictámenes de ley y las entrevistas a los actores involucrados se pueden observar interesantes ángulos de comparación entre ambos procesos.

En principio, se puede afirmar que deberían manifestarse varias similitudes entre ambos porque básicamente el contexto político en el que se desarrolla la negociación y los actores que están involucrados son los mismos.

Para analizar la dimensión de contexto político la hipótesis 3 de este estudio afirma que:

Hipótesis 3:

En sistemas presidencialistas las coaliciones de gobierno con mayorías legislativas estables y multipartidismo moderado inducen a la cooperación de actores para impulsar reformas de gobierno.

Los hallazgos obtenidos en este estudio confirman que en un escenario de gobierno presidencialista sin mayoría legislativa con multipartidismo moderado, como el mexicano en la actualidad, la propensión a la formación de coaliciones legislativas para la votación de ambas propuestas se comporta de manera cooperativa.

Al mismo tiempo se demuestra que dichas coaliciones operan de forma independiente respecto de variables coyunturales –como el partido político que presenta la propuesta o el momento del ciclo legislativo en que es presentada–. En este sentido los resultados coinciden con los hallazgos de Chasqueti para los fenómenos de coaliciones en América Latina (2003) y los de Casar (2008) para los estudios de comportamiento legislativo en México.

Los índices de cohesión partidaria para las votaciones de las leyes de Radio y Televisión de 2006 y Telecomunicaciones de 2014, aunque relativamente inferiores a los reportados por Casar como datos agregados para los periodos legislativos de 1997 a 2006, guardan proporción para confirmar una clara disciplina partidaria en el actuar legislativo del sistema político mexicano.

Pasando al contexto específico de la política pública, desde una perspectiva institucional, se observa en ambos procesos de negociación un escenario de acuerdos cupulares entre las altas esferas del ejecutivo, las presidencias de los partidos políticos más representativos y las coordinaciones parlamentarias de los mismos.

La mayoría de los legisladores quedan a expensas de las decisiones jerárquicas de sus partidos debido al temor de que una posición divergente afecte sus carreras políticas o por la dificultad de comprender la complejidad técnica que el sector requiere para ser regulado. En el primer caso, no sólo entra en juego el riesgo de quedar desamparados de la estructura partidaria sino también la posibilidad de generar desprestigio en su relación con las televisoras y que esto afecte su carrera política en próximos procesos electorales.

También, en ambos procesos, una minoría de los legisladores se concentra en una posición disidente que tiene un núcleo duro y persistente en el tiempo gestado en un grupo de legisladores del PAN, liderado por Javier Corral, con sectores afines del PRD –que sistemáticamente han votado en contra de estas leyes– y asociaciones civiles de agendas específicamente enfocadas en el derecho a la información. Si bien es un grupo minoritario se puede documentar su efectividad en el cabildeo y su capacidad de impacto en el espacio de la comunicación política en ambos procesos de negociación.

A pesar de las semejanzas se presentan marcadas diferencias en los resultados de política pública obtenidos en 2006 y 2014. Esto se debe, según los resultados obtenidos, a dos razones: los actores que asumen el liderazgo del proceso de negociación y la predisposición o reticencia para abrir espacios a la negociación.

En el caso de 2006, la iniciativa fue impulsada por un actor dominante de la industria con capacidad de influir en los procesos de comunicación política electoral y, por tanto, incidir en las carreras políticas de los legisladores y en sus decisiones legislativas. En 2014, el proyecto fue impulsado desde el ejecutivo con el objetivo de recuperar la rectoría del Estado sobre el sector. En 2006 no hubo margen a modificaciones de la propuesta original; en 2014 se hicieron concesiones particulares en la medida de que estas estuvieran validadas desde la Presidencia.

Entonces, a pesar de que la red está compuesta básicamente por los mismos actores en los dos momentos, los resultados de política pública que derivan de sus procesos de negociación son muy diferentes. A continuación se presentará un análisis para responder a esta afirmación a la luz de las hipótesis planteadas al inicio del estudio.

Hipótesis 1:

El proceso de definición del problema público y la formulación de una política pública son influenciados por la configuración de la red de políticas públicas.

Hipótesis 2:



La red de políticas públicas y sus interacciones son influenciadas por los tipos de recursos disponibles, su distribución entre los actores y el contexto institucional en el que se desenvuelven.

#### Hipótesis 4:

Las coaliciones de número limitados actores, de intereses homogéneos, con distribución relativamente equitativa de recursos, generan interacciones de negociación que producen como resultado consensos estables sobre la definición del problema público y los contenidos de la política pública.

#### Hipótesis 5:

La acción unilateral de actores dominantes, de intereses exclusivos, con recursos concentrados, generan interacciones conflictivas que producen como resultado políticas públicas de bajo nivel de consenso respecto de la definición del problema público y los contenidos de la política pública.

Después de haber realizado la descripción e interpretación de los datos se puede afirmar, a partir de la evidencia empírica observada, que existe una relación causal entre la estructura de la red de políticas públicas y sus interacciones predominantes respecto de la definición del problema público y por ende de la formulación de una política pública. Al mismo tiempo, la distribución de recursos entre los actores y el contexto institucional –ya analizado como contexto político previamente– también tienen una influencia decisiva en la red.

En el proceso de negociación de la ley de 2006 se valida la hipótesis 5 de la autora, dado que se generó en palabras de Scharpf (1997) un “escenario de acción unilateral”, donde inclusive se pasa por encima de las estructuras institucionales existentes –las dinámicas legislativas de las fracciones parlamentarias–. El tipo de interacción dominante según el modelo de Kriesi, Silke y Jochum (2006) fue conflictivo con una distribución del poder concentrada.

También se validan los resultados desde la perspectiva de Fawcett y Daugbjerg (2012), dado que este tipo de escenarios de exclusión genera productos de política pública de

baja calidad democrática, corto alcance y espectro limitado. Como ya se ha repetido en varias ocasiones durante el trabajo, los elementos medulares de esta reforma legislativa fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema un año después de aprobada la ley.

La baja calidad del producto legislativo se evidencia desde la definición misma del problema público en el dictamen de ley, reduciendo el problema del sector a la existencia de autoridades distintas para radiodifusión y telecomunicaciones y el alto grado de discrecionalidad del marco jurídico vigente. En las entrevistas surgieron, entre otros más, los dos problemas esenciales y constantes más repetidos entre los actores de la red: la debilidad del sistema institucional y la concentración monopólica. Ninguno de los dos fue abordado en la reforma de 2006 aunque eran claramente constatables en esas fechas.

Este enfoque del problema público, reducido a los intereses del actor que impulsó la propuesta y sin márgenes de ajuste en procesos de negociación, dio por resultado una política pública de tipo permisiva según la categorización de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006), donde existe un amplio margen para la autonomía de los regulados, llegando inclusive, como comentan algunos entrevistados, a capturar al regulador mediante la influencia en la selección de los comisionados.

En el proceso de negociación de la ley de 2014 se valida la hipótesis 4 de la autora dado que, a partir de los resultados obtenidos, se afirma que se generó una negociación de transacción asimétrica en el modelo de Kriesi, Silke y Jochum (2006). Esto significa que el poder está concentrado en el Ejecutivo pero se observan acuerdos puntuales con diferentes actores que facilitan la votación de la ley. Analizando el proceso desde el modelo desde los marcos institucionales de Scharpf (1997), se estaría en presencia de un escenario de acuerdo negociado dentro de la organización burocrática.

Como se comentó previamente, el proceso de negociación de la ley de 2014, por las evidencias presentadas, demuestra que el impulso de este proyecto estuvo siempre concentrado en el Ejecutivo Federal, vinculado con las cúpulas partidarias, estructuradas

en un principio por el Pacto por México, y con acercamientos coyunturales con terceros actores de forma individualizada y en diferentes fases del proceso.

Desde la perspectiva de Fawcett y Daugbjerg (2012) se está en presencia de un modelo de gobernanza centrada en el Estado con un tipo de red de exclusión. Los resultados de política pública derivados de esta combinación de factores son: acuerdos basados en las reglas formales a partir de una red estable a través del tiempo.

El ajuste del producto legislativo con el diagnóstico del problema público identificados por la mayoría de los entrevistados es evidencia de que, a pesar de que fue un proceso cupular, se atendieron demandas históricas para el sector a partir de un diagnóstico exhaustivo –desde la perspectiva de la autora el estudio realizado por la OCDE–. Inclusive se documentan en el dictamen las posiciones divergentes de los actores respecto de los temas más conflictivos.

Los dos problemas esenciales que tanto la reforma constitucional como la ley secundaria en la materia pretenden subsanar son la concentración monopólica y la debilidad del diseño institucional.

Para ello se generaron nuevas figuras regulatorias que fueron ampliamente discutidas en este trabajo. Respecto del primer problema la figura de agente preponderante y agente dominante, en forma diferenciada para servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Respecto del segundo problema, la elevación del IFT a rango de organismo autónomo, la eliminación de la doble ventanilla en relación a las funciones de operación del espectro y en materia de competencia y, finalmente, la deshabilitación de la suspensión de amparo. Todas estas propuestas venían formuladas desde el diagnóstico original de la OCDE y modifican esencialmente el mercado de las telecomunicaciones. Sin embargo y en contrasentido, también se incluyeron transitorios negociados a la medida con los agentes preponderantes que permiten seguir aumentando la concentración de dichos mercados.

Los resultados de mediciones de comportamiento de los mercados individualizados por parte del IFT y los análisis de algunos entrevistados permitirían afirmar que se están modificando los incentivos de gestión de los actores en el sector, abriendo el interés por

nuevos esquemas de negocio como la escisión de infraestructura y la entrada de nuevos actores al sistema como es el caso del reingreso al mercado mexicano de AT&T.

En términos de la categorización de Varone, Rothmayer y Montpetit (2006) es un tipo de legislación intermedia por la reafirmación del control de la influencia estatal en la regulación combinada con un interés pro competitivo y de aliento a la inversión en el sector. Esto se observa mediante el empoderamiento del órgano regulador autónomo, las medidas de colaboración con la justicia y la reafirmación de las atribuciones en materia de contenidos para la SEGOB. Este último tema no salió a la luz en la entrevistas, pero acapara un amplio espacio en los argumentos del Dictamen de Ley.

Probablemente el tema de los contenidos sea una cuestión vital que quedó laxamente discutida en la reforma, más allá de su control por parte del Ejecutivo y la discrecionalidad que esto significa para el sector. Como se comenta previamente, el empoderamiento de la ciudadanía no es proporcionalmente legislado en términos de usuarios de servicios de telecomunicaciones como de audiencias receptoras de contenidos. Este es un pendiente clave a futuro dado que por los cambios tecnológicos y la autorización a América Móvil, dentro de tres años, para ofrecer servicios de contenidos el modelo de radiodifusión vigente tendrá cambios.

A pesar de la inminencia de estas transformaciones es necesario apuntar que Televisa sigue manifestando un poder tangible sobre el sistema político muy por encima de los demás actores de la industria. El hecho de que a la fecha la oferta de contenidos esté concentrada en el modelo de radiodifusión tradicional expone a la clase política a percibir que el modelo de comunicación política sigue centralizado en el Canal de las Estrellas aunque este escenario esté en proceso de evolución.

Como comenta el Consejero Jurídico de la Presidencia: -“Hoy América Móvil tiene pasadas 13 millones de casas”. Esto significa que cuando la empresa de Slim obtenga la autorización para ofrecer contenidos a través de ADSL se transformará también en un agente preponderante para la cuestión en forma instantánea. Esto sumado a las medidas de *must carry/must offer* y a la pérdida de exclusividad para eventos deportivos pone en

un escenario de incertidumbre el modelo de predominancia de Televisa en el mercado de los contenidos en el mediano plazo, sin siquiera involucrar en el análisis el establecimiento de nuevas cadenas de televisión. Este fenómeno es un hecho que pocos de los actores entrevistados alcanzan a prospectar.

Se puede hipotetizar entonces una etapa de transición en el modelo de comunicación política donde la influencia de nuevos esquema de contenidos ofrecidos por TV restringida o generados a través de Internet vía *streaming* vuelvan más competitiva la oferta de nuevos canales de interacción y por tanto de contenidos políticos, entre otros. Aunque hay que apuntar que, en contrasentido a estos cambios, la invalidación de la declaratoria de dominancia a Televisa en el mercado de TV restringida del IFT no abre la oportunidad de fortalecer a competidores en este mercado clave. Por todo ello se sugiere que esta es una de las líneas de investigación más interesantes que se abre a partir de este estudio.

Esta diversificación de plataformas sin herramientas que den verdadera protección a las audiencias genera preocupación ya que cuestiones tan delicadas como el derecho de réplica o la defensoría de audiencias quedaron definidas en la legislación sin precisiones ni coercitividad. Al mismo tiempo la nueva ley ha dejado en la Secretaría de Gobernación la regulación de contenidos por lo que se avecina una evolución sustancial del mercado de contenidos en el marco de una regulación limitada y discrecional.

Otra línea de investigación que se abre con este estudio es la necesidad de estudiar la compleja relación de los órganos regulatorios con sus organizaciones de referencia en el gobierno, pero sobre todo con los actores que debe regular. El alto perfil técnico a partir del cual se ha construido la figura de los comisionados es un arma de doble filo. Por un lado facilita el conocimiento complejo del mercado que operan, pero por otro los expone a los intereses de los mismos actores a los que regulan. En algunas entrevistas se puede percibir claramente una dinámica perversa en la cual para llegar a este tipo de puestos generalmente se arriba desde la industria y se regresa a ella después de acabado el periodo en ejercicio. Es claro entonces que a pesar de los estrictos métodos de selección existen zonas grises y muchos de los que laboran en los organismos regulatorios, como era la COFETEL o es ahora el IFT, sienten desconfianza porque nunca se sabe para quién están

jugando los pares. En el caso de este estudio se percibe un poder intangible superior por parte de América Móvil, aunque no exclusivo.

Otro aspecto de la relación regulador-regulados que merece atención es lo que unos de los entrevistados denomina “la última milla de regulación”. Resoluciones como la de exentar a Televisa de la dominancia en el mercado de TV restringida ponen en entredicho el esfuerzo legislativo por disminuir la concentración monopólica. De nada sirve haber dotado al Instituto de herramientas en materia de competencia si cuando las tienen que implementar no privilegian en sus decisiones la naturaleza antimonopólica de la legislación que les dio origen y facultades.

También se proponen otras líneas de investigación que se pudieran explorar a partir de esta investigación. Dados los resultados obtenidos en este estudio de caso comparado se sugiere la posibilidad de aplicar el modelo de análisis de redes de política pública a otros escenarios para refinar las variables de estudio y la aproximación metodológica al fenómeno. Por ejemplo, comparar las estructuras de las redes de política pública de telecomunicaciones y sus impactos en la regulación para otros países de la región, que en los últimos años también han atravesado el reto de compatibilizar la legislación a los cambios tecnológicos del sector con modelos de negociación Estado-sociedad diferentes al mexicano.

De igual forma se sugiere transpolar el modelo para el estudio de redes de políticas públicas en otro tipo de sectores. Uno de los estudios que inspiró esta investigación fue el estudio de análisis cualitativo comparativo de Varone, Rothmayr y Montpetit (2006) sobre la regulación de biomedicina en Europa y Norteamérica. Pero también se revisaron otros tantos en la búsqueda de información para este estudio: el de áreas marinas protegidas de Weibl y Sabatier (2005), el de políticas de trabajo en Estados Unidos, Alemania y Japón de D’Knoke (1996), el de redes de política ambiental agrícola en Dinamarca y Suecia de Daugbjerg (1998), el de redes de hacedores de políticas públicas en Gran Bretaña y Francia de John y Cole (2000) o el de redes de políticas públicas de organización local del turismo de Dredge (2006), por citar sólo algunos. Esta variedad temática evidencia la versatilidad del modelo teórico y la oportunidad de aplicarlo a otros escenarios.

Explorar más a fondo el comportamiento de las redes de políticas públicas puede generar nuevas contribuciones ante una evidencia irrefutable del tránsito de las sociedades contemporáneas hacia una lógica de funcionamiento en red. Como diría Bauman (2007) “la sociedad se ve y se trata [en la actualidad] como una red, en vez de como una estructura, una matriz de conexiones y desconexiones aleatorias y de un número infinito de permutaciones posibles”.

Vale la pena comentar en este punto que el camino para la generación de este documento no estuvo exento de retos. Al iniciar el doctorado no se vislumbraba la posibilidad de que aconteciera una reforma integral en el sector de radiodifusión y telecomunicaciones en México, fenómeno que se fue produciendo durante 2013 y 2014. Esto afortunadamente transformó este trabajo de un estudio de caso a un estudio de tipo comparativo entre los procesos de negociación de 2006 y 2014, beneficiándose de la riqueza del análisis comparativo.

También fue un trabajo que se realizó al mismo tiempo de la negociación de la ley, un estudio en tiempo real. Afortunadamente se cumplieron los tiempos que se propuso para expedir la legislación y este trabajo cuenta con el análisis de la legislación más reciente en la materia.

Esta nueva legislación convergente también significó un desafío a la hora de compatibilizar los dos sectores en un mismo estudio, ya que la investigación empezó siendo un estudio exclusivamente sobre radiodifusión y terminó convirtiéndose en un trabajo integral sobre telecomunicaciones. Este proceso se puede percibir en la evolución del trabajo.

El manejo del lenguaje técnico sobre telecomunicaciones y sus alcances en materia regulatoria implicó un reto suplementario. Esta es un área de conocimiento de *expertise* a la que la autora tuvo que adaptarse en el transcurso de la investigación, sobre todo en los procesos de las entrevistas con expertos en el área. Se entiende entonces la complejidad de regular un sector que, paradójicamente, siendo vital para la calidad del sistema democrático requiere un nivel de conocimiento que excluye a muchos actores del debate.

Otro desafío importante fue la gestión del acceso a los actores relevantes de las negociaciones. Durante la realización de este estudio se entrevistó a representantes del más alto nivel decisional del poder legislativo, de empresarios de la industria, miembros de los órganos reguladores, de la OCDE y de asociaciones civiles. Haber accedido a esta información de primera mano da un plus insoslayable a los resultados obtenidos en el estudio.

Por otra parte, otro reto importante para lograr el acceso a los actores relevantes fue que estas negociaciones fueron extremadamente complejas y no todas las personas que se contactaron estuvieron dispuestas a participar del ejercicio a pesar de que se ofreció la protección de su identidad. El caso más complicado fue el de la legislación de 2006. Esto se puede deber a la conflictividad pública que el proyecto generó y la impopularidad de los agentes que la impulsaron. En el caso de 2014 se manifestaron algunas reticencias a participar en el proceso por la prontitud del estudio respecto de la fase de implementación de las nuevas políticas públicas de telecomunicaciones, aunque fueron la excepción.

La realización de este trabajo, que tomó tres años de mi vida, es sin lugar a dudas un antes y un después en mi formación profesional. Si bien venía estudiando la relación entre el sistema político mexicano y su sistema de radiodifusión durante los últimos 10 años, la posibilidad de transportar este conocimiento a una tesis doctoral me abrió la mente a nuevas áreas de conocimiento.

Una de ellas fue la inmersión en el análisis cualitativo. Hasta la fecha mis investigaciones habían tenido una aproximación más cercana a los estudios cuantitativos y dada la naturaleza del fenómeno a estudiar se requería de otro tipo de acercamiento. El aprendizaje de todas y cada una de las fases de la investigación cualitativa me hizo dar cuenta del rigor metodológico que una aproximación de este tipo requiere y la posibilidad de llegar a la médula del problema que el método otorga.

Yo quería que esta fuera una tesis de Ciencia Política y en ese sentido la perspectiva del neoinstitucionalismo, que empecé a estudiar en este tiempo y define el enfoque teórico



de este trabajo y sus hallazgos fundamentales, me hizo cambiar completamente la forma de entender las interacciones que se producen en el espacio político. ¿Cuáles son los factores que facilitan una negociación política? ¿Qué condiciones deben darse para asegurar la calidad de los productos de política pública? Todavía me queda mucho por explorar en este sentido pero con este trabajo he dado pasos fundamentales.

El estudio de los procesos de negociación regulatoria en materia de radiodifusión y telecomunicaciones es una necesidad imperante para entender los posibles alcances de un sistema democrático en México para el siglo XXI. De la real competencia entre actores de la industria, la participación reguladora del Estado y la diversidad de contenidos dependen las competencias de una ciudadanía con capacidad deliberativa. En este sentido, la nueva legislación generó nuevas instituciones, áreas de oportunidad y dejó también retos irresueltos. Espero que este trabajo resulte entonces una contribución útil para dar luz a estas cuestiones.

La autora es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba y Maestra en Ciencias, con especialidad en Comunicación, por el Tecnológico de Monterrey. De 2002 a la fecha es profesora de planta del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en el Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey.

Correo electrónico: csmith@itesm.mx

© *Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*

## REFERENCIAS

Abela, J. (2002). Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada. En: <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf> Consultado el 01 de abril de 2013.

ACUERDO de convergencia de servicios fijos de telefonía local y televisión y/o audio restringidos que se proporcionan a través de redes públicas alámbricas e inalámbricas. (2006). Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3720.pdf](http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3720.pdf)

Adler, I. (1993). The Mexican case: the media in the 1988 presidential election. En Skidmore, T. (Ed), Television, politics, and the transition to democracy in Latin America. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

Animal Político (2013). Dan “libre paso” a fusión Televisa-Iusacell. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/03/dan-libre-paso-a-fusion-televisa-iusacell/>

Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative research*, 1(3), 385-405.

Bauman, Z. (2007). Tiempos líquidos. *Barcelona: Tusquets*, 6-7.

Benz, A. (2005). Governance in Mehrebenensystemen. En G. F. Schuppert (Ed.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (pp. 95-120). Baden-Baden: Nomos.

Berelson, B. (1984). *Content analysis in communication research*. New York : Hafner.

Berg, B. (2001). Qualitative research methods for the social sciences. Boston : Allyn and Bacon.

Black, J. (1997). New Institutionalism and naturalism in socio-legal Analysis: institutional approaches to regulatory decision making. *Law and Policy*, 19 (1), pp. 51-93.

Blanco, I.; Lowndes, V. y Pratchett, L. (2011). Policy networks and governance networks: towards greater conceptual clarity. *Political Studies Review*, 9, pp. 297-308.

Bohmann, K. (1992). Medios de comunicación y sistemas informativos en México. Alianza Editorial: México.

Börzel, T. (1998). Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76, pp. 253-273.

Börzel, T. (2011). Networks: reified methafor or governance panacea? *Public Administration*, 89 (1), pp. 49-63.

- Cabrero, E. (1997), *Del administrador al gerente público*. México: INAP.
- Casar, M.A. (2008), Los gobiernos sin mayoría en México. *Política y gobierno*, 15(2), pp. 221-270.
- Cea D'Ancona, M. (1999). Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Síntesis Sociología: España.
- Cerrillo I Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chasquetti, D. (2003). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En Lanzaro, J. (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Argentina: CLACSO.
- Clifton, J. (1999). Sindicatos y política en México: el caso de la privatización de Telmex. *Política y Gobierno*, 6 (2).
- CNNExpansión (2014). Televisa se ampara contra preponderancia. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/03/31/televisa-se-ampara-contrapreponderancia>
- Corral, J. (2014). Contrarreforma en Telecomunicaciones. El Universal. Opinión. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/03/69427.php>
- Creswell, J. (2007). *Qualitative inquiry & research design*. London: Sage.
- Croteau, D. Y Hoynes, W. (1997). *Media/Society. Industries, images and audiences*. London: Pine Forge Press.
- Daugbjerg, C. (1998). Similar problems, different policies: policy networks and environmental policy in Danish and Swedish agriculture. *Comparing Policy Networks*, 75-89.
- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, Artículo 1, Fracción I. Disponible en: <http://pnmi.segob.gob.mx/CompilacionJuridica/pdf/DEC-TI-1.pdf>
- Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio Televisión y Cinematografía; y Estudios Legislativos, con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, respecto de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones. (2013)

Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes, Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. (2014)

Dowding, K. (1995) "Model or Methaphor? A critical review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, 43 (1), 136-158.

Dredge, D. (2006). Policy networks and the local organisation of tourism. *Tourism management*, 27(2), 269-280.

El Economista (2015). Televisa concreta salida de Iusacell y compra a Telecable. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/01/08/televisa-concreta-salida-iusacell-compra-telecable>

El Financiero (2015). Grupo Televisa, dominante en TV de paga, declara el IFT. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/televisa-agente-economico-con-poder-sustancial-en-tv-de-paga-ift.html>

El Norte (2013). Integran a Ifetel y CFC. 11 de septiembre. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2014). Presenta Ejecutivo iniciativa en telecom. 25 de marzo. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2014). Obligan a bajar tarifas a Telmex y Telcel., 1 de abril. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2014). Genera IFT incertidumbre al retrasar concesión única. 8 de mayo. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2014). Critican expertos a SCT por el apagón digital. 13 de mayo. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2014). Aprueban facilito reforma telecom. 5 de julio. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2014). Aprueban intacta reforma a telecom. 9 de julio. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Norte (2015). Cabildea Televisa contra dominancia. 20 de septiembre. Disponible en: [www.elnorte.com](http://www.elnorte.com)

El Universal (2014). Sin modificaciones, diputados avalan leyes de telecom. 9 de julio. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/sin-modificaciones-diputados-avalan-leyes-de-telecom-1022081.html>

El Universal (2014). Slim contraataca a la Ley Telecom. 9 de julio. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/slim-contraataca-a-la-ley-telecom-1022056.html>

El Universal (2014). IFT gana 18 amparos a empresas de Grupo Televisa. 18 de septiembre. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/ifetel-televisa-amparos-1039198.html>

Espinoza, s. (2000). La regulación en materia de información y comunicación en México. ¿Un objeto posible? *Espacios de comunicación*, 4.

Esteinou, J. y Alba de la Selva, A. (2009). El espíritu de la Ley Televisa no ha muerto. En J. Esteinou Madrid y A. Alba de la Selva (Eds.) *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Esteinou, J. y Alba de la Selva, A. (2009). La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la "ley Televisa": ¿qué hacer? En J. Esteinou Madrid y A. Alba de la Selva (Eds.) *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Esteinou, J. (2013). La reforma constitucional de las telecomunicaciones y los cambios comunicativos para el país. *El Cotidiano*, 181, 5. Disponible en: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18102.pdf>

Fawcett, P. y Daugbjerg, C. (2012). Explaining governance outcomes: epistemology, network governance and policy networks analysis. *Political Studies Review*, 10, pp. 195-207.

Fontana, A. y Frey, J. (1994). Interviewing. The art of science. En N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (eds.). *Handbook of qualitative research*. London. Sage.

Fragoso Bonilla, J. (2003) Controversia entre los medios de comunicación y el gobierno. *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, 80. Ecuador.

Gaceta del Senado (2014). LXII Legislatura, Gaceta nro. 112. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/>

Galperin, H. (2004). *New television, old politics. The transition to digital tv in The United States and Britain*. United States of America: Cambridge University Press.

Genschel, P. (1997). The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Change in Telecommunications and Health Care. *Governance and International journal of Policy and Administration*, (10),1, pp. 43- 66.

Guerrero, M (2010). Los medios de comunicación y el régimen político. En S. Loaeza y JF. Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México.

Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso(2nd ed.). En M. Tarrés (coord.), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México DF: Porrúa.

Hallin, D. C., & Mancini, P. (Eds.). (2011). *Comparing media systems beyond the Western world*. Cambridge University Press.

Hughes, S. y Lawson, C. (2005). The Barriers to Media Opening in Latin America. *Political Communication*, (22), 1.

IFT(2013). Registro Público de Concesiones. Disponible en: <http://rpc.ift.org.mx/rpc/>

IFT (2014). Resolución de preponderancia. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/iftweb/#>

IFT (2015). Informe Estadístico 1er Trimestre 2015. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/estadisticas/informe-estadistico-1er-trimestre-2015>

IFT (2015b). Comunicado sobre sobre la determinación de la existencia de un agente económico con poder sustancial en el mercado de tv de paga. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-resuelve-sobre-la-determinacion-de-la-existencia-de-un-agente-economico-con-poder>

Iniciativa de decreto por el que se expiden la ley federal de Telecomunicaciones y radiodifusión, y la ley del sistema Público de radiodifusión de México; y se reforman, Adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de Telecomunicaciones y radiodifusión (2014). Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2014/03/INICIATIVA-LEY-CONVERGENTE.pdf>

Jick, T.D. (1979): Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, 24, pp. 602-610.

John, P., & Cole, A. (2000). When do institutions, policy sectors, and cities matter? Comparing networks of local policy makers in Britain and France. *Comparative political studies*, 33(2), 248-268.

Jordana, J. (2008). El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En C. Acuña (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de Ayer para Fortalecer el Actual*. Buenos

Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.

Kickert, W.; Klijn, E.H. y Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.

Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F y Hill, M (2007). *Public Policy Analysis*, Bristol: The Policy Press.

Knoke, D. (1996). *Comparing policy networks: labor politics in the US, Germany, and Japan*. Cambridge University Press.

Kriesi, H., Adam, S., & Jochum, M. (2006). Comparative analysis of policy networks in Western Europe. *Journal Of European Public Policy*, 13(3), pp. 341-361.

Krippendorff , K. (1990) Content analysis : an introduction to its methodology. Beverly Hills: Sage.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, pp: 3-27.

Lawson, C. (2001). *Building the fourth estate. Democratization and the rise of a free press in Mexico*. United States: University of California Press.

Ley de Radio y Televisión (2006). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrt/LFRT\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfrt/LFRT_abro.pdf)

Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión (2014). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_140714.pdf)

López Rodríguez, S. (2011). ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista. *Revista Española de Ciencia Política*, 25, pp. 11-30.

Luck, L.; Jackson, D y Usher, K. (2006). Case study: a bridge across the paradigms. *Nursing Inquiry*, 13 (2), 103-109.

Lujambio, A. (2003). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. En Lanzaro, J. (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Argentina: CLACSO.

Maggetti, M.; Ingold, K. y Varone, F. (2013). Having your cake and eating it, too: can regulatory agencies be both independent and accountable? *Swiss Political Science Association*, 19 (1), pp. 1-25.



Mainwaring, S. (1993). Presidencialism and multipartidism. The difficult combination. *Comparative political Studies*, 26.

Manifiesto a la nación frente por la comunicación democrática (2014). Disponible en: <http://www.ajuv1121.org/index.php/sala-de-prensa/296-manifiesto-a-la-nacion-frente-por-la-comunicacion-democratica>

Mayntz, R. (2005). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? En G.F. Schuppert (Ed.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*(pp. 11-20). Baden-Baden: Nomos.

March J. y Olsen J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.

Mariscal, J. y Rivera E. (2007) Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas. Publicaciones CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/29037/Serie%2083.pdf>

Marsh, D. y Smith, M. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectic approach, *Political Studies*, 48 (1), pp. 4-21.

Martínez Ahrens, J. (2014). Choque de titanes en México por la apertura del sector de la televisión. El País.. Economía. Disponible en: [http://economía.elpais.com/economía/2014/09/25/actualidad/1411659994\\_850013.html](http://economía.elpais.com/economía/2014/09/25/actualidad/1411659994_850013.html)

Martinez, O. y López Parra, R. (2009) Concentración televisiva y tercera cadena En J. Esteinou Madrid y A. Alva de la Selva (Eds.) *La “Ley Televisa” y la lucha por el poder en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Mazzoleni, G. (2014). *La comunicación política*. Alianza Editorial.

Moe T. (1990) The politics of structural choice: towards a theory of Public Bureaucracy. En O.E. Williamson (ed.), *Organization Theory form Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press.

Morales Garza, M. y Navarrete Vela, J.P. (2013). Gobernabilidad y democracia; gobierno de coalición o gobierno de mayoría: el caso del Pacto por México 2012. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de AMECIP. Disponible en: [http://fcps.uaq.mx/descargas/pnpc/3\\_personal\\_academico/nucleo\\_basico/martha\\_gloria\\_morales/ponencias/1.pdf](http://fcps.uaq.mx/descargas/pnpc/3_personal_academico/nucleo_basico/martha_gloria_morales/ponencias/1.pdf)

Najmias, C. y Rodríguez, S. (2007) Problemas de validez en investigaciones que utilizan metodologías cualitativas. En R. Sautu (comp.), *Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas*. Buenos Aires: Lumiere.

Noll R. (1983). The Political Foundations of Regulatory Policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 3, pp. 377-404. England: Cambridge University Press.

North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica: México

OECD (2012). Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico. OECD *iLibrary*. Disponible en:  
[http://biblioteca.mty.itesm.mx/mtv/bds/salta\\_bd.php?col\\_id=oecd](http://biblioteca.mty.itesm.mx/mtv/bds/salta_bd.php?col_id=oecd)

Ortiz Pinchetti, F. y Ortiz Pardo, F. (2001) *El fenómeno Fox. La historia que Proceso censuró*. Editorial Planeta: México.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Gedisa: España.

Peters, G. B. (2005). The Problem of Policy Problems. *Journal Of Comparative Policy Analysis*, 7(4), 349-370.

Pechard, J. (2006). De la mutua incompreensión entre el Ejecutivo y el Legislativo en los tiempos de la alternancia. En A. Sánchez Rebolledo (comp.) *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Grupo Editorial Norma.

Proceso, R. (13 de Abril de 2007). Gastaron más los partidos en la contratación de spots en la pasada contienda presidencial: IFE. *Revista Proceso*. Disponible en:  
<http://www.proceso.com.mx/?p=207122>

Reforma (2014). Indagan poder sustancial en TV de paga. 11 de septiembre. Disponible en:

<http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=337475&urlredirect=http%3A%2F%2Fwww.negociosreforma.com%2Faplicaciones%2Farticulo%2Fdefault.aspx%3Fid&v=13#ixzz3DmXIVKxO>

Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la acción de inconstitucionalidad 26/2006. Disponible en: 200.38.86.53/NR/rdonlyres/86289019-526E-4A3E-89F4-15BDC8F0FECF/0/AccionInconstitucional262006v1.pdf –

Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205.

Ritchie, J. y Spencer L. (2002). Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research. En A. M. Huberman & M. B. Miles (comp.) *The Qualitative Researcher's Companion*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Rodríguez Ruiz, O. (2005): La Triangulación como Estrategia de Investigación en Ciencias Sociales. *Revista Madridmasd*, 31. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/revista/revista31/tribuna/tribuna2.asp>

Romo de la Cruz, J. (2013). *La apuesta digital en México: Panorama de los mercados, política y la regulación de las telecomunicaciones y la televisión digital de cara a la reforma Constitucional de Telecomunicaciones de 2013*. Monterrey: Tesis.

Romo-Gil, C. (2013). Sorpresiva reforma en telecomunicaciones. Disponible en: <http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/816/Sorpresiva%20reforma%20en%20telecomunicaciones.pdf?sequence=2>

Sandín Esteban, M.P. (2000). Criterios de validez en la investigación cualitativa: de la objetividad a la solidaridad. *Revista de investigación educativa*, 18(1), 223-242.

Sartori, G. (1980) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Scharpf, F. (1989). Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices. *Journal of Theoretical Politics* 1 (2), pp.149-176.

Scharpf, F. (1997). *Games real actor play. Actor-centered Institutionalism in Policy research*. UK: Westview Press.

Schmitter, P.C. (1974). Still the century of corporatism? *Review of politics* 36 (1).

Shepsle, K. (2003). Acuerdos políticos en los marcos institucionales. En R. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa

Siebert, F. S. (1956). *Four theories of the press: The authoritarian, libertarian, social responsibility, and Soviet communist concepts of what the press should be and do*. University of Illinois Press.

Smith, C. (2011). Impacto de la Reforma del 2007 sobre la libertad de expresión. La cuestiones de la denigración y la calumnia y la abolición de la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos para períodos electorales. En J. Cantú Escalante y J. Ruiz Valerio (coord.) *¿Para qué reformar? Los impactos de la Reforma Electoral del 2007 en los procesos estatales en México*. México: Ed. Fontamara.

Smith, C. (2008). La regulación de los medios audiovisuales en el proceso de alternancia democrática en México. En N. Guzmán (comp.) *Sociedad, desarrollo y ciudadanía en México*. México: Limusa

Smith, C. (2001). Redefinición del sistema mexicano de televisión abierta en el proceso de democratización política y liberalización económica. Tesis de maestría. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México.

Smith, C. (2013). El nuevo panorama del sistema regulatorio de la radiodifusión en México. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de AMECIP.

Sonczyk, W. (2009). Media system: scope--structure--definition. *Media Studies*, (39).

Sosa Plata, G. (2009). Concentración, convergencia tecnológica y triple play: el artículo 28. En J. Esteinou Madrid y A. Alva de la Selva (Eds.) *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Sosa Plata, G. (2014). 10 temas conflictivos de la legislación de telecomunicaciones. El Universal. Opinión. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2014/03/106216.php>

Stake, R. (1994) Case studies. En N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (eds.). *Handbook of qualitative research*. London. SAGE

Stake, R. (2005). *Investigación con estudio de casos*. España: Morata.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquía.

Tejeda Ávila, R. (2005) Amigos de Fox, breve historia de un "partido" efímero. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 12 (34).

The Guardian (2012). Escándalo en los medios de comunicación mexicanos: una unidad secreta de Televisa promocionó al candidato del PRI. Disponible en: <http://www.theguardian.com/media/2012/jun/26/escandalo-medios-televisa-candidato-pri>

Trejo Delarbre, R. (2001). *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México: Ediciones Cal y Arena.

Trejo Delarbre, R. (2006) Los Medios en el gobierno de Fox: el Presidente y el Comediante. En A. Sánchez Rebolledo (comp.) *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Grupo Editorial Norma.

Trejo Delarbre, R. (2006). Los Medios en el gobierno de Fox: el Presidente y el Comediante. En A. Sánchez Rebolledo (comp.) *¿Qué país nos deja Fox? Los claroscuros del gobierno del cambio*. México: Grupo Editorial Norma.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: FCE.

Urbani, G. (2002). Sistema Político. En N. Bobbio, N. Mateucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política* (13a ed., págs. 1464-1469). México: Siglo Veintiuno Editores.

Uvalle-Berrones, R. (2011). Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 18, 37-68.

Vallés, J. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. España: Ariel.

Varone, F.; Rothmayer, C. y Montpetit, E. (2006). Regulating biomedicine in Europe and North America: A qualitative comparative analysis. *European Journal of Political Research*, 45, 317-343.

Vázquez, C. (2014). Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre el gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3, (1).

Villamil, G. (2006). Supernegocio televisivo. Recuperado el 29 de Mayo de 2009, de Fundación Heinrich Böll: [http://boell-latinoamerica.org/download\\_es/Jenaro\\_Villamil.pdf](http://boell-latinoamerica.org/download_es/Jenaro_Villamil.pdf)

Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2005). Comparing policy networks: Marine protected areas in California. *Policy Studies Journal*, 33(2), 181-201.

Weingast, B. (2001). Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional. En R. Goodin y H. Klingemann (eds.) *Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo 1*. España: Itsmo.

Yanow, D. (2000). *Conducting Interpretative Policy Analysis*. Sage University papers Series on Qualitative Research methods, Vol. 47. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and methods* (2nd ed.). London. Sage.

Zarur Osorio, A. (1996) *El Estado y el modelo de televisión adoptado (1950-1988)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

## ANEXOS

## Herramienta 1. Análisis de contenido a los dictámenes de ley

### 1. Definición del **problema público**:

#### 1.1. ¿Cómo se define el problema? (según los siguientes criterios):

1.1.1. Insolubilidad: Ausencia de una posible solución durable (problema crónico).

1.1.2. Complejidad política: gran número de actores e intereses involucrados lo que genera dificultad para llegar a acuerdos

1.1.3. Complejidad programática: por alto contenido técnico el ciudadano promedio tiene dificultad para entenderlo y poder incidir

1.1.4. Complejidad por multicausalidad: hay modelos competitivos de su explicación causal

1.1.5. Escala: la magnitud del problema y el alcance de los efectos que produce. Su magnitud determina que requiera una solución integral o un método incremental o acumulativo

1.1.6. Novedad del problema: cambios producidos recientemente por la evolución de la sociedad postindustriales.

1.1.7. Urgencia del problema: Necesidad o falta apremiante

1.1.8. Divisibilidad: naturaleza de los “bienes” requeridos para solucionar el problema. Esto incide en el modelo de distribución de los bienes públicos.

1.1.9. Monetización: su capacidad de ser expresado en forma monetaria

1.1.10. Alcance de la actividad gubernamental: cuestionamiento sobre la capacidad del gobierno para intervenir en la solución del problema

1.1.11. Concentración monopólica: intervención directa de actores no gubernamentales ( esta categoría la incorporo yo)

#### 1.2. ¿Cuáles son los marcos interpretativos dominantes sobre los que se construye el problema (representación discursiva)?

### 2. Actores no estatales:

#### 2.1. ¿Cuáles son los **grupos objetivo** a los que se pretende regular?

#### 2.2. ¿Cuáles son los **beneficiarios** de la intervención estatal? ¿En qué medida las decisiones se toman teniendo en cuenta sus necesidades?

#### 2.3. ¿El documento tiene en cuenta a **terceros actores**? ¿En qué medida las decisiones se toman teniendo en cuenta sus necesidades?

### 3.Exhaustividad:

#### 3.1.Elementos sustantivos:

##### 3.1.1.Objetivos:

3.1.1.1.¿Cuáles son los **objetivos** explícitos de la Reforma? ¿Son abstractos ó concretos (incluyen unidades de medida o indicadores de efectividad)?

3.1.1.2.¿Cuáles son las consecuencias deseadas de las políticas de regulación que se establecieron?

##### 3.1.2.Elementos evaluativos:

3.1.2.1. ¿La reforma incluye instrucciones con respecto al tipo de **evidencias** para evaluar el cumplimiento de los objetivos (duración y técnica de recolección de datos)?

3.1.2.2. ¿La reforma prevé **sanciones** en caso de incumplimiento?

3.1.2.3. ¿Quién es el encargado de imponer las sanciones?

##### 3.1.3.Elementos operacionales:

3.1.3.1. ¿Cuáles son los **medios de intervención** establecidos en la reforma (medidas)?

3.1.3.2.¿Cuáles de estos medios de intervención son utilizados para motivar a los grupos objetivo al cumplimiento de la normativa)? ¿En qué forma se pretende hacerlo, imponiéndoles obligaciones u otorgándoles derechos?

##### 3.1.4.Elementos institucionales:

##### 3.1.4.1.Elementos político- administrativos:

3.1.4.1.1. ¿Cuáles son las **autoridades competentes** encargados de la implementación de la reforma? (se generaron dos categoría ya que son dos autoridades competentes: Secretaría y COFETEL)¿Qué **atribuciones** les otorga la reforma?

3.1.4.1.2.¿Cuáles son los otros actores institucionales que menciona la Reforma? (Poder ejecutivo, Diputados, Senado, IFE)

3.1.4.1.3.¿Cuál es la **distribución de competencias** entre la autoridad competente y otros órganos administrativos para la operación?



#### 3.1.4.2.Elementos procedimentales:

3.1.4.2.1.¿Cuáles son los **instrumentos administrativos** con que cuenta la autoridad competente para su operación interna y el intercambio con grupos objetivo?

---

4.Coherencia interna (conexión entre objetivos e instrumentos): (se sugiere interpretarlo a través de una matriz de marco lógico)

4.1. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los elementos operacionales?

4.2. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y los recursos asignados a la autoridad competente?

4.3. ¿Cuál es el grado de coherencia entre los objetivos de la reforma y las capacidades de recursos humanos de la autoridad competente?

#### 5.Legalidad:

5.1. ¿Existe congruencia entre los elementos de la reforma y el resto del sistema normativo, especialmente la Constitución? ¿Da pie a la intervención de la Corte para legislar por la vía jurisprudencial?

## **Herramienta 2. Cuestionario de entrevista**

### **A. Causas de la reforma**

1. En primera instancia me gustaría conocer su opinión sobre ¿cuál era el problema que requería de una reforma de la política de radiodifusión/telecomunicaciones?

### **B. Consecuencias de la reforma**

2. En ese sentido ¿cuáles considera que eran las modificaciones legales prioritarias para incluir en la reforma? (autoridades competentes, atribuciones, instrumentos, sistemas de sanciones, medios de intervención)

3. Desde su punto de vista: ¿Considera que los objetivos de su organización se consiguieron con la reforma? Si/ No ¿por qué?

### **C. 1. Estructura de la red**

Pasando al proceso de negociación de la reforma:

4. Me podría mencionar cuáles fueron las organizaciones que participaron en la elaboración del contenido de la reforma. Por favor enumere las más posibles.

5. ¿Cuáles de ellas fueron las que más participaron (de preferencia 3)?

6. ¿Cuál fue la más influyente desde su punto de vista?

7. Desde su punto de vista: ¿Qué tanto coincidieron los intereses de las organizaciones más influyentes sobre el contenido de la reforma?

### **C.2 Rutinas de la red**

Ahora vamos a enfocarnos en las dinámicas de negociación...

8. ¿Me podría contar en qué ámbito se frecuentaban estos actores para las negociaciones (restaurantes, oficinas)?

9. ¿Existen constancias de estas reuniones?

10. ¿Quiénes participaban en estas reuniones?
11. ¿También se frecuentaban por motivos distintos a la reforma?
12. ¿Se solían frecuentar desde antes de la reforma?
13. ¿Se siguieron viendo luego?

### **C.3 Recursos de los actores**

Volviendo sobre su caso particular...

14. ¿Qué tipo de recursos (en sentido amplio) movilizó su organización para la negociación de la reforma? (tipos: recursos legales; expertos en la materia; recursos financieros; manejo de información; redes de contactos; consenso sobre la cuestión; tiempo; infraestructura de los servicios públicos; el apoyo de mayoría parlamentaria; uso de la fuerza).
15. Cuénteme por favor: ¿Cómo calificaría usted la distribución de recursos entre los actores que participaron en la negociación? (concentrada o desconcentrada, equitativa o inequitativa, hegemónica)

### **A.4. Interacción entre los actores de la red**

#### **A.4.1. hacia la red**

Me gustaría profundizar más sobre el proceso de negociación de la reforma

16. Me podría comentar... ¿cómo fue la relación entre su organización y los otros actores relevantes en el período de negociación de la reforma? (colaboración estrecha, desacuerdos importantes, conflictiva, amenaza de la capacidad de acción, han tratado de influenciarla o ha sido influenciada por la misma, no ha existido interacción con la misma)

## Mapeo de leyes 2006.

Tema global	tema organizador	Tema Básico	Segmentos	Variables
Distribución de competencias	Órgano desconcentrado	cambio de oficina pero no de esfera	La Comisión Federal de Telecomunicaciones - <u>órgano desconcentrado</u> de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes- <u>asume las atribuciones y facultades</u> que actualmente se encuentran conferidas a esa Dependencia Federal en materia de <u>regulación de los servicios de radio y televisión abierta</u> -que ejerce a través de la Dirección General de Sistemas de Radio y Televisión-, <u>manteniendo su actual esfera competencial</u> por cuanto hace a la regulación de los <u>servicios de telecomunicaciones</u> a que se refiere la Ley Federal de Telecomunicaciones y su Reglamento.	distribución de competencias
	autoridad competente	<p>autoridades diversas</p> <p>tratamiento no diferenciado de servicios</p> <p>concentración facultades técnicas</p> <p>justificación</p> <p>recomendación internacional</p>	<p>Ahora bien, de acuerdo con el marco normativo vigente <u>son autoridades diversas las facultadas para otorgar concesiones de radio y televisión</u>, dependiendo de la señal de que se trate, es decir, abierta o restringida. En el marco de la convergencia tecnológica y considerando los argumentos antes expuestos, <u>no se justifica la existencia de autoridades distintas para los fines de referencia</u>, pues en todo caso, los servicios que habrán de prestarse serán de <u>naturaleza afín</u>, por lo que deberán sujetarse a las mismas reglas de operación y funcionamiento.</p> <p>La <u>concentración de facultades y atribuciones</u> en esta materia que se propone para la Comisión Federal de Telecomunicaciones, <u>garantice la aplicación de normas y criterios uniformes en el otorgamiento de concesiones</u> para operar medios electrónicos de comunicación, pues dicho órgano será el <u>único regulador en cuestiones técnicas</u> de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones. Se destaca que el planteamiento para establecer un órgano regulador de esta naturaleza <u>atiende a las recomendaciones internacionales</u> emitidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en su Convención Preparatoria del 2003</p> <p>En dichas recomendaciones se establece que los textos de Ley de las Telecomunicaciones deben regir todas las actividades de la materia, incluida la atribución de frecuencias; asimismo, recomienda que " la Ley establecerá una clara distinción entre las instancias de reglamentación encargadas de la política sectorial y la reglamentación, y definirá con precisión sus respectivas misiones y atribuciones". De ahí que la Iniciativa en estudio hace lo propio, <u>al dejar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la elaboración del Programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la administración y operación del proceso de otorgamiento</u> de concesiones de frecuencias.</p>	<p>divisibilidad</p> <p>distribución de competencias</p> <p>objetivos</p> <p>distribución de competencias</p>
Naturaleza del servicio de radiodifusión	definición	<p>elementos técnicos</p> <p>esfera estatal</p> <p>acceso de la población</p> <p>concesión</p> <p>atribución del Poder Ejecutivo</p>	servicio de radiodifusión es aquél que <u>se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado</u> , haciendo <u>uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado</u> precisamente a tal servicio; con el que <u>la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor</u> utilizando los dispositivos idóneos para ello. El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión <u>sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal</u> otorgue en los términos de la presente ley.	

Régimen de concesiones (el hincapié recae más que todo en el modo de asignación subasta pública)	subasta pública	transparencia	<p>Por lo que hace al procedimiento propuesto para el otorgamiento de concesiones, esta Dictaminadora estima que la <u>licitación mediante subasta pública</u> asegura y garantiza la <u>transparencia</u> en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal para permitir el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público de la Nación, que hacen posible la prestación de los servicios de radio y televisión, restringidos y abiertos. Los fines de <u>transparencia</u> que se logran a través del procedimiento de licitación pública, necesariamente conllevarán la <u>terminación de facultades discrecionales del Ejecutivo Federal</u> en el otorgamiento de los títulos de concesión correspondientes, propiciándose con ello una sana competencia entre todos los prestadores del servicio de radio y televisión, al tiempo que <u>se evitará la concentración de servicios en unas cuantas manos</u>, pues toda la información inherente a sus actividades será del dominio público.</p>	Problema de concentración monopólica ( no identifica el problema como uno existente sino como algo que hay que procurar evitar, es una clara diferencia con Ley 2014)
		transparencia de PE		Problema de capacidad (discrecionalidad)
		Limita facultados discrecionales		
		Discrecionalidad		
		Mito?		
		Tratamiento no discriminatorio		
		competencia	<p>Una de las principales críticas al marco jurídico vigente es su alto grado de discrecionalidad. Con la licitación <u>se logra terminar con este mito</u>, en el entendido de que la licitación pública -como un procedimiento administrativo, sujeto a un régimen de Derecho Público-, está encaminado a seleccionar de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria, al solicitante que mejor asegure la utilización de un bien público de la Nación, bajo los principios de concurrencia, igualdad, competencia y transparencia. La <u>concurrencia de aspirantes</u> resulta indispensable para que pueda darse la contienda esencial de toda licitación, que no puede existir si solamente se presenta un solo aspirante.</p> <p>La igualdad predica <u>el tratamiento indiscriminado</u> de todos los que contienden para convertirse en beneficiarios de la explotación de un bien del dominio público, y debe ser respaldada por la <u>imparcialidad absoluta de la administración</u> en el procedimiento de licitación respectivo.</p>	Problema de concentración monopólica
		transparencia	<p>La <u>competencia supone la concurrencia de aspirantes en pugna</u>, es decir, de contendientes a convertirse en beneficiarios para la explotación de un bien del dominio público, lo cual <u>implica la ausencia de acuerdos</u> entre ellos para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para quienquiera que gane obtenga una utilidad desmesurada</p> <p>La <u>transparencia de la licitación</u> hace que ésta se desarrolle bajo un procedimiento que permita conocer a todos los interesados; no sólo las condiciones y requisitos bajo los cuales se celebra, sino las causas, razones y motivos de las resoluciones recaídas en él, en todas y cada una de sus diferentes etapas, merced a una clara, suficiente y eficiente información.</p>	



Productores independientes	beneficios para productores independientes	Dificultad de acceso competencia	<p>En otro orden de ideas, esta Dictaminadora coincide con el planteamiento de la Iniciativa, en el sentido de que se <u>fomente la producción independiente</u> de programas radiodifundidos que, en muchos casos, <u>no tienen la posibilidad de acceder a los medios electrónicos ante la competencia</u> que representa la producción que, normalmente, llevan a cabo los propios medios para cubrir todos sus espacios.</p> <p>Aquellos medios de comunicación que incluyan por lo menos el veinte por ciento de programación independiente en sus emisiones, estarán alentado el trabajo creativo de <u>productores independientes</u> que, seguramente, procurarán la excelencia en sus producciones, a efecto de posicionarse en el gusto de la audiencia.</p>	Problema de concentración monopólica
	beneficios para concesionarios	trueque por aumento de publicidad	<p>la transmisión de producciones independientes <u>representará para los concesionarios, erogaciones adicionales</u> a las que realizan con la difusión de programas producidos por ellos mismos, de ahí que se considere <u>justificada la posibilidad de que éstos incrementen</u>, hasta en un cinco por ciento, el tiempo diario de comercialización que tengan permitido,</p>	<p>Problema de monetización ( lo ve como un costo para los concesionarios)</p> <p>derecho de grupos objetivo</p>
Publicidad electoral	Valores democráticos	<p>Transparencia</p> <p>Rendición de cuentas</p> <p>Equidad de acceso a medios</p>	<p>Es plenamente congruente con los lineamientos de transparencia y rendición de cuentas, que se establezca la exigencia de que el <u>Instituto Federal Electoral sea la instancia encargada de contratar la publicidad electoral de los partidos políticos durante los procesos electorales federales</u>, pues con ello se garantiza la equidad en el acceso a los medios electrónicos de comunicación para todas esas entidades de interés público.</p>	Objetivo ( el partido contrata y el IFE paga)
	Aspectos económicos	<p>contrataciones</p> <p>tarifas</p>	<p>Además, resulta acertado que <u>se obligue a los concesionarios a informar al Instituto Federal Electoral sobre las contrataciones de publicidad que realicen los partidos políticos</u> o los candidatos a cualquier puesto de elección popular, así como a proporcionar la información que, sobre la materia, les solicite dicho Instituto, pues ello denota el <u>ánimo de transparentar las operaciones comerciales</u> que se efectúen en el ámbito de la difusión de plataformas políticas y propuestas para el electorado.</p> <p>Asimismo, <u>la obligación para los concesionarios de ofrecer tarifas equivalentes</u> a las de la publicidad comercial en la contratación de espacios publicitarios para partidos políticos o candidatos, asegura <u>igualdad de condiciones en el acceso</u> a los medios electrónicos frente a cualquiera otra entidad pública o privada con posibilidades económicas de anunciarse y promoverse a través de los servicios de radiodifusión; además, de <u>terminar con la denominada "tarifa política"</u></p>	<p>Distribución de competencias</p> <p>Obligación de grupos objetivo</p> <p>monetización</p>

## Mapeo de leyes 2014.

Tema global	Tema organizador	Tema básico	Segmentos	Posiciones de los actores	Variables
Naturaleza de la radiodifusión (2134)	Objeto de regulación (1994)	Competencia Beneficio a usuarios Productividad	<p>el proyecto de dictamen que presentan estas Comisiones Dictaminadoras, establece que el <u>objeto de regulación lo sean el uso, aprovechamiento, explotación del espectro, las redes y los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, así como la convergencia</u> entre estos.</p> <p>Otro aspecto que constituye el objeto de regulación de la Ley, es el <u>proceso de competencia y libre concurrencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión</u>, ya que estos son el mecanismo para beneficiar al usuario <u>con menores precios, más calidad y diversidad de servicios; a la vez que se fortalece la productividad y competitividad de la economía del país.</u></p>	Comisiones + IFT	objetivo beneficiarios
		Certidumbre jurídica	La definición clara del objeto de regulación es fundamental, porque <u>permite delimitar los límites y alcances de la Ley generando la certidumbre jurídica</u> necesaria para un ambiente de competencia efectiva. Al definir con claridad el objeto de la Ley, se genera el instrumento que <u>establecerá las condiciones estructurales para atraer más inversiones, desplegar más infraestructura, abatir la exclusión social, generar más empleos y lograr una mayor cobertura de servicios; así como incrementar y fortalecer la sana competencia entre los diferentes agentes económicos que participan en estos sectores.</u>		objetivo
		Usuarios audiencias infraestructura	Estas Comisiones Unidas tomando en consideración lo mencionado, así como las consideraciones formuladas por el Instituto con respecto a que la ley que se expida represente la <u>oportunidad para prever expresamente derecho de las audiencias y usuarios</u> , estiman pertinente incorporar al Decreto, que al objeto de regulación de la Ley, también lo sea el <u>acceso a la infraestructura activa y pasiva, así como el derecho de las audiencias.</u>		beneficiarios
	Espectro radioeléctrico	Recurso limitado de dominio público	El <u>espectro radioeléctrico es un recurso limitado del dominio público de la Federación</u> , por lo que su planeación, administración supervisión y la <u>regulación de su uso y aprovechamiento por parte del Instituto</u> , es		Autoridad competente IFT Objetivo



			<p><u>fundamental para el desarrollo y crecimiento de las comunicaciones de cualquier país.</u></p>		
		<p>Cambio tecnológico</p> <p>Espectro</p> <p>Estructuras monopólicas</p> <p>Nuevos servicios</p> <p>Usuarios</p>	<p><u>Los cambios y desarrollos tecnológicos que han impulsado a las comunicaciones en el mundo han ocurrido de forma destacada en este importante rubro, rompiendo inercias y cambiando los paradigmas bajo los cuales se desarrollaban las telecomunicaciones y la radiodifusión.</u> Con una explotación más eficiente del espectro radioeléctrico, <u>ha sido posible romper las estructuras monopólicas u oligopólicas que caracterizaban en el mundo a estos sectores, al facilitarse un despliegue más acelerado de las redes, a un menor costo que el requerido por las redes alámbricas, y con servicios que constituyen una verdadera opción para los usuarios.</u> Pero más aún, <u>los acelerados cambios tecnológicos también han dado paso a los nuevos servicios, de tal forma que la movilidad que permiten las comunicaciones inalámbricas combinado con la diversidad de aplicaciones para acceder a los contenidos y las redes sociales, han hecho a las redes desplegadas a través del espectro radioeléctrico más atractivas para los usuarios,</u> hasta el punto que en el mundo las líneas inalámbricas superan con mucho a las tradicionales líneas fijas; tan solo en México, al día de hoy las conexiones alámbricas fijas rondan los 20 millones, en tanto que los suscriptores de telefonía móvil superan ya los 100 millones.</p>	<p>Novedad</p> <p>Concentración monopólica</p> <p>Novedad</p>	
		<p>Crecimiento de demanda y capacidad de redes</p> <p>Uso eficiente del espectro</p>	<p>Sin embargo, <u>ésta evolución plantea un reto mayúsculo, la elevada tasa de crecimiento de la demanda por servicios móviles combinada con el desarrollo de aplicaciones y servicios más robustos, conllevan crecimientos exponenciales en la demanda de capacidad de las redes</u> para transportar dicho tráfico.</p> <p>Estas Comisiones dictaminadoras son conscientes de que tal situación fue evaluada por el Constituyente, de forma tal que <u>en la Constitución mandató el uso eficiente del espectro,</u> y una planeación que permitiera cubrir las necesidades del Estado mexicano, bajo una asignación de carácter comercial, de uso público, social y de uso privado. Asimismo, en la propia Constitución quedó establecido que <u>el aspecto económico no debería ser el criterio determinante a considerar para su asignación;</u> y es que las comunicaciones afectan a todos los ámbitos de la sociedad, y son de hecho una herramienta fundamental para fortalecer la democracia, el acceso al conocimiento y a la salud, a los servicios de gobierno, así como a la productividad y competitividad de la economía en su conjunto.</p>	<p>Novedad y escala</p> <p>monetización</p>	

		En este tenor, estas Comisiones dictaminadoras identifican claramente que el Proyecto de Decreto de Ley incorpora los principios contenidos en la propia Constitución, como son el que el espectro para las concesiones de uso público y social sea asignado directamente.		
concesiones de uso público	Medios democráticos	En relación con las <u>concesiones de uso público, se detectaron diversos posicionamientos en el sentido de que la iniciativa ignoró por completo los lineamientos establecidos en la reforma constitucional para impulsar un sistema de medios públicos democrático, con independencia editorial y opciones de financiamiento, así como que no se reglamentan prerrogativas como la independencia editorial y financiera que les otorga la reforma constitucional. Similar razonamiento se hizo valer en los Foros celebrados del 2 al 4 de abril del presente año en este recinto legislativo y por su parte el Instituto.</u> Al respecto, si bien algunos aspectos de los señalados se prevén en las iniciativas pendientes de dictamen, <u>en opinión de este Instituto es importante desarrollar en la legislación secundaria obligaciones o mecanismos para apoyar en mayor medida al cumplimiento efectivo del mandato constitucional</u> referido	Divergencia (Foros y IFT). Dictaminadoras apoyan iniciativa presidencial	multicausalidad
	No regulación en ley secundaria.	En relación con los temas apuntados con antelación, las Comisiones Unidas, realizaron un análisis de lo previsto en la Constitución y se concluyó que el artículo Décimo Transitorio de la <u>reforma constitucional no prevé que las cuestiones</u> de independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales, <u>deban regularse en la ley.</u>		
	Fuentes de ingresos adicionales	Ahora bien, sobre la conveniencia de regular los aspectos a que se refiere el décimo transitorio, estas Comisiones Unidas optan por no establecer de manera rígida los criterios que los medios públicos deberían seguir en atención al décimo transitorio, ya que <u>se corre el riesgo de establecer mecanismos que no fueran acordes. Cada medio público tiene sus propios mecanismos</u> de independencia editorial, participación ciudadana, etc. Por tal razón, <u>sólo se establecieron las fuentes de ingresos adicionales al presupuesto público que podrían tener</u> , tales como: donativos, patrocinios, ingresos por venta de bienes o servicios (no publicidad) acordes a sus fines, co- producciones, entre otros.		monetización



		Sin fin de lucro autosustentables	<p>Y señaló que también es importante considerar en la legislación, los instrumentos que permitan que las concesiones de uso social <u>sean sin fines de lucro, pero aun así, autosustentables</u>, cuidando evitar que existan prácticas de especulación comercial que puedan considerarse contrarias al fin que les da origen, considerando que los concesionarios de uso comercial acudirán a licitaciones por el espectro que exploten comercialmente.</p>		monetización
			<p>A fin de atender tales planteamientos y facilitar el acceso a ese tipo de concesiones, se propone <u>facultar al Instituto para que se coordine con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas u otras organizaciones para facilitar el otorgamiento de concesiones de uso social</u>, entre las que se encuentran las comunitarias e indígenas.</p>		IFT autoridad competente
		Sustentabilidad o competencia desleal	<p>En relación a las concesiones de uso social, entre las cuales se encuentran las comunitarias e indígenas, <u>los posicionamientos identificados en los Foros fueron que la Ley que se emita debe permitir que dichos concesionarios tengan la posibilidad de percibir ingresos a través de donativos, venta de productos y servicios o patrocinios, sin embargo, otro de los posicionamientos considera que dicha postura generaría una competencia desleal en la industria.</u></p>	Divergencia por financiamiento	monetización
			<p>En el caso de los concesionarios de radiodifusión hay una diferencia incluso con los medios públicos en lo que se refiere a sus fuentes de ingreso. En este sentido, el Decreto de Ley que dictaminan éstas Comisiones Unidas, en cumplimiento al mandato constitucional, prevé de manera expresa, las fuentes de donde podrán obtener ingresos los concesionarios de radiodifusión de uso público y social, para el cumplimiento de sus fines.</p>		
		Homologación de fuentes de ingreso	<p>Es decir, <b>no se crea una competencia desleal en la industria, ya que se delimitan las fuentes por las que los concesionarios de radiodifusión de uso público y social podrán obtener ingresos adicionales</b>, siendo <u>el Instituto el órgano facultado para requerir información a efecto de verificar que la fuente y destino de los ingresos</u> se apeguen a los fines para los cuales fue otorgada la concesión.</p>	Dictaminadora en contra de concesionarios	<p>Autoridad competente IFT</p> <p>monetización</p>
			<p>Tomando en consideración lo anterior, estas Comisiones <u>homologan las fuentes de ingresos entre las concesiones de uso social y las de uso público,</u></p>		

			de tal forma que ambas puedan obtener ingresos de patrocinios, así como de la venta de productos o servicios, sin embargo, se establece con claridad que <u>no se encuentra comprendida la venta de publicidad</u> .		
	Contraprestaciones -2180	<p>impacto económico</p> <p>interés público</p>	<p>Respecto al tema de las contraprestaciones que deberán cubrirse al Estado por las asignaciones de concesiones de bandas del espectro radioeléctrico que haga el Instituto, el Proyecto de Decreto <u>retoma la facultad prevista por la Constitución para dicho Organismo autónomo</u> en su determinación, previendo que para ello <u>deberá tomar en cuenta no solo los aspectos económicos y las características propias del segmento de frecuencias de que se trate, sino también el cumplimiento de los objetivos mandados</u> en los artículos 6º y 28 de la Constitución. Con esta misma lógica deberá formular la SHCP la opinión no vinculante que le envíe al Instituto.</p> <p>De igual forma, estas Comisiones Dictaminadoras no pierden de vista que <u>la industria audiovisual es un sector cada vez con mayor peso y trascendencia para la economía, y los contenidos audiovisuales forman parte de la vida cotidiana del ciudadano actual</u>, desde las más diversas plataformas y constituyen una fuente de información para la población, que contribuye a la formación de opinión y la toma de decisión en su vida cotidiana o en asuntos relevantes de la vida social, económica y política del país, <u>lo que hace que sea de interés público</u> la prestación de estos servicios públicos y en consecuencia corresponde al Estado proteger y vigilar el cumplimiento de sus funciones sociales, protegiendo los valores y principios constitucionales y legalmente inherentes a la actividad de los servicios de radiodifusión y televisión y audio restringidos.</p>		<p>Autoridad competente IFT</p> <p>monetización</p> <p>escala</p>
Naturaleza del órgano regulador (2007, 2074)	funciones	Doble ventanilla	Por tal motivo, en la enumeración de facultades del Instituto se consideró lo dispuesto en el artículo 28 constitucional en el que se le transfieren aquellas que anteriormente correspondían a la SCT y a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en las materias de telecomunicaciones y radiodifusión. El resultado que se obtiene es la <u>desaparición de la llamada “doble ventanilla”</u> al consolidar diversas facultades en el Instituto tales como emitir regulación, disposiciones administrativas de carácter general, ex ante y ex post en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, acompañada de la regulación asimétrica que sea necesaria, el otorgamiento, prórroga, revocación o terminación de concesiones y autorizaciones, la regulación del funcionamiento de las redes públicas de telecomunicaciones, la administración y planificación del espectro		<p>Autoridad competente IFT</p> <p>capacidad gubernamental</p>

		<p>radioeléctrico, la verificación y sanción del incumplimiento a las disposiciones legales y a los títulos de concesión, acceso a la retransmisión de contenidos radiodifundidos, entre otras, que con mayor detalle se establecen en el Proyecto de Decreto.</p>		
	funciones IFT	<p>De los preceptos mencionados se desprende que el <u>Instituto tendrá dos tipos de funciones</u>: 1. Será <u>autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones</u>, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que se establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica en la Constitución y en las leyes. 2. Tendrá por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los términos que las leyes fijen.</p>		
	conurrencia de funciones	<p>Con el objeto de hacer coherente y funcional un sistema de coordinación y concurrencia de facultades entre el Instituto con otros Poderes de la Unión, los Estados y otros órganos constitucionales, se le otorga atribuciones específicas para que solicite el apoyo de dichos órganos de gobierno, así como la obligación recíproca para que les preste el apoyo que éstos le soliciten en un marco de pleno respeto de la autonomía que a cada uno les corresponde.(2100)</p>		
Contacto con regulados (2125)	doble régimen	<p>Respecto a la regla de <u>contacto de los servidores públicos del Instituto con los agentes económicos regulados</u>, se está sujeto a lo que prevea la Ley Federal de Competencia Económica, por lo <b>que se sugiere evitar mantener un doble régimen de regla de contacto que podría no estar justificado y que implicaría una carga administrativa adicional.</b></p> <p>Sobre este aspecto, <u>las Comisiones consideraron conveniente atender dicha preocupación del Instituto</u>, a efecto de evitar que existan dos regímenes dentro del mismo Instituto, ya que por una parte <u>se pretendía establecer un regulación para el contacto entre las autoridades con los regulados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y otra regulación para la materia de competencia económica.</u></p>	Divergencia: se impuso IFT sobre ejecutivo	capacidad gubernamental
Proceso de decisión (2130)	certidumbre jurídica	<p>Uno de los pilares de la reforma constitucional consistió en <u>otorgar certidumbre a las inversiones nacionales y extranjeras en los sectores de</u></p>		objetivos

		<p>consulta pública</p> <p>consulta abierta</p> <p>excepciones</p>	<p>telecomunicaciones y radiodifusión, para lo cual, adicional a una reglamentación precisa y sin vaguedades sobre aspectos regulatorios, también requiere ir acompañada de disposiciones que permitan conocer con claridad los procesos de decisión, por tal razón la Constitución estableció que el órgano de gobierno del Instituto deberá cumplir con principios de transparencia y acceso a la información y que sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público, con las excepciones que determine la ley. En cumplimiento a este mandato, en el Proyecto de Decreto que presentan estas Comisiones Dictaminadoras, se prevé la forma en que <u>las sesiones del Instituto podrán ser consultadas de manera pública.</u></p> <p>Asimismo, <u>de conformidad con las mejores prácticas internacionales, se prevé un mecanismo de consulta pública abierta y de impacto regulatorio al que se someterá el Instituto, previo a la toma de decisiones que tengan un impacto de carácter general en los sectores que regula, abriendo la oportunidad para que los concesionarios y cualquier persona interesada pueda participar con propuestas y comentarios que enriquezca la toma de decisiones.</u> Ahora bien, el presente Proyecto de Decreto también toma en <u>consideración la rapidez de los avances tecnológicos y la necesidad de que cuente con una función habilitante</u> que le permita adecuar de manera rápida y eficiente dicha regulación, por lo que se prevé la posibilidad para que en <u>aquellos casos en los que el Instituto lo considere necesario, pueda exceptuar de dicho proceso</u> regulatorio aquella decisión o regulación que pueda perder la eficacia que se persigue.</p>		Evidencia para evaluar cumplimiento
<p>Distribución de competencias</p> <p>-2008</p>	<p>IFT con SEGOB</p> <p>(este es el tema más debatido y justificado, casualmente no objeto clave de la reforma sino de la reafirmación del PE en la materia de regulación)</p>	<p>Quita de facultades</p> <p>tiempos máximos</p>	<p><b>En materia de facultades sobre regulación de contenidos, estas Comisiones advirtieron diversos cuestionamientos</b> de Grupos Parlamentarios que integran el Congreso de la Unión, relativos a que <u>la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, atenta contra el espíritu de la reforma constitucional, restándole facultades al Instituto para otorgarlas a la SEGOB.</u> Asimismo, idéntico reclamo se hizo valer por diversos participantes en los Foros organizados por estas Comisiones.</p> <p>En el escrito de 4 de abril de 2014, emitido por el Pleno del IFT señaló que con independencia de las diferencias de visiones sobre el alcance de la regulación y las diferentes autoridades con competencia en la materia, <u>es necesario que la legislación secundaria refleje lo ordenado por artículo Décimo Primero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución,</u> que establece que <u>corresponde al Instituto vigilar el cumplimiento de los tiempos máximos para la transmisión de mensajes comerciales y supervisar</u></p>	<p>Divergencia de posturas a proyecto de ejecutivo (grupos parlamentarios, foros)</p> <p>-A favor : IFT y la dictaminadora</p> <p>-No cambia</p>	<p>Autoridad competente SCT y SEGOB</p> <p>Problema de conflicto competencial</p>

		<p><u>el cumplimiento de la ley por lo que hace a la programación y publicidad infantil.</u></p>		
	Tiempos del Estado contenidos	<p>Tomando en consideración lo anterior, estas Comisiones consideran que en atención a lo dispuesto en el texto constitucional, <u>el Decreto debe establecer que le corresponda a la SEGOB la administración de los tiempos de Estado y, en su caso, aquellos que establezcan otras leyes, encadenamientos nacionales y boletines, así como vigilar que las transmisiones de radiodifusión y contenidos audiovisuales se apeguen a lo establecido en la Ley, debiendo sancionar su incumplimiento.</u></p>		
	Alcance de facultad técnica	<p>Por lo que hace al desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, bien puede considerarse que la intención del Constituyente al establecer un organismo constitucional autónomo con la capacidad de impulsar tal desarrollo, fue la de crear una entidad jurídica con la capacidad técnica para regular aspectos tan complejos desde el punto de vista técnico como es el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. Lo cual <u>no comprende que el propio Constituyente hubiera pretendido crear un organismo que, además de ser experto en la técnica de las telecomunicaciones, tuviera la capacidad de pronunciarse de manera vinculante, sin intervención de las autoridades competentes, en temas que van más allá de su capacidad técnica.</u></p>		
	Falta de claridad	<p>Sobre la competencia en materia de contenidos, como se ha mencionado, <b>estas Comisiones Dictaminadoras percibieron en los foros y en las iniciativas que se analizan e incluso en la posición del Instituto, que no existe claridad sobre la competencia de la SEGOB y el Instituto</b></p>	Divergencia de posturas	Problema de conflicto competencial
	Facultades Ausencia /permanencia	<p><u>Ante tal ausencia de atribución de facultades en materia de contenidos al Instituto, la mejor interpretación posible va dirigida hacia la permanencia de dichas facultades a cargo de SEGOB,</u> pues de haberse querido lo contrario, se hubiera establecido expresamente en alguno de instrumentos</p>		



		<p>normativos que forman parte del proceso legislativo o en el mismo Decreto aprobado, lo cual no sucedió en el tema de contenidos, y sí con todos los temas restantes de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.</p>		
	Intención constituyente	<p><b><u>Si la intención del Constituyente Permanente hubiera sido quitarle sus atribuciones a la SEGOB y otorgárselas al Instituto, se habría señalado</u></b> que la o las unidades administrativas de la SEGOB competentes en la materia - como lo es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía- desaparecerían al constituirse el Instituto y sus recursos serían absorbidos por éste.</p>	Divergencia de posturas	Problema de conflicto competencial
	IFT no garante de libertad de expresión	<p><b><u>En sentido opuesto a lo anterior, del análisis de algunas iniciativas y de algunas de las opiniones expuestas en los foros se advierte la intención de atribuirle al Instituto todas las facultades en materia de contenidos, bajo el argumento de que el artículo 28 constitucional señala que dicho Instituto debe garantizar lo establecido en los artículos 6o. y 7o. constitucionales.</u></b></p>		
		<p><b><u>Estas Comisiones Dictaminadoras no comparten dicho razonamiento, ya que tal interpretación llevaría a que el Instituto también es el garante de la libertad de expresión</u></b> en otros medios de comunicación como lo es el escrito, lo cual <u>desbordaría sus atribuciones</u>, el objeto para el que fue creado y sobre todo la intención del Poder Reformador. Adicionalmente, es evidente que el contenido del párrafo transcrito del artículo 28 constitucional tiene por objeto atender y prescribir en asuntos relacionados con temas de competencia y libre concurrencia, y de ninguna manera en asuntos relacionados con contenidos y mucho menos en el ejercicio de los derechos que en esta materia atañen centralmente al Estado (como la administración de los tiempos de Estado, boletines, encadenamientos, reserva de canales, juegos y sorteos, entre otros).</p>		
	Facultades limitadas	<p>Al analizar estas comisiones de forma integral lo dispuesto en el artículo 6º y Décimo Primero Transitorio, se arriba a la conclusión de que <u>al Instituto se le confieren muy limitadas facultades en materia de contenidos</u> es decir, no sobre la totalidad de dicha materia, sino únicamente facultades para vigilar el cumplimiento de los tiempos máximos de publicidad y supervisar que la</p>		

		programación y publicidad dirigida al público infantil cumpla con las normas correspondientes.	
	Alcance de facultad técnica	<u>No se puede entender que al Instituto le corresponde regular todos los contenidos, porque en esta materia existen atribuciones que por su naturaleza no le pueden corresponder al Instituto</u> , ya que es un órgano técnico, autónomo encargado de regular los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, pero no es el órgano en materia de salud, en materia de cultura, de publicidad comercial engañosa o abusiva, ni mucho menos en materia de seguridad pública o nacional. Todas estas materias se encuentran en el ámbito del Ejecutivo Federal, por lo que su difusión, prevención y vigilancia se debe realizar a través de sus órganos competentes.	
	inconsistencia	Por lo anterior, <u>sería inconsistente</u> que el Instituto estableciera en qué momentos se deben generar boletines por cuestiones de emergencia o seguridad, fijar las políticas y determinar la administración de los tiempos de carácter oficial a favor del conjunto de la Administración Pública Federal o de qué manera y en qué momento se deben realizar los encadenamientos de los mensajes gubernamentales, mucho menos analizar si una publicidad es engañosa, abusiva o induce a error o confusión, como hoy le corresponde a la PROFECO, o determinar cuáles serán las normas de salud a las que deberán apegarse todo tipo de publicidad y si el producto anunciado cumple o no con las partículas específicas que generan el alivio o la cura de un determinado padecimiento.	Problema de conflicto competencial
	Seguridad jurídica		
	Balance de poderes	Es así como al aclararse adecuadamente las facultades de cada dependencia con respecto de las del Instituto, que la Ley cumple con uno de sus mandatos superiores, el de brindar seguridad jurídica en la actuación del Estado frente al particular y con ello preservar el balance que debe existir de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo, los poderes de la Unión y los órganos autónomos cuyo ámbito de atribuciones está limitado de manera expresa y no puede ser aplicado arbitrariamente.	Objetivo
	Coordinación de dependencias	Es posible y factible jurídicamente la coordinación entre dependencias y órganos constitucionalmente autónomos. En el contexto de la debida coordinación entre los entes del Estado –dependencias y entes autónomos-, <u>se pueden apreciar varios ejemplos, uno de ellos es la coordinación</u>	

		Ejemplo PGR	<p><u>existente entre el ente autónomo Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República (PGR), la cual dentro de sus atribuciones tiene el Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. Es así, que el que la ley secundaria en materia de telecomunicaciones y radiodifusión atienda a los principios de coordinación y distribución de facultades para una eficiente prestación del desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, no implica violación o transgresión alguna a las facultades y autonomía otorgadas al Instituto</u></p>	
		Invasión de competencias	<p><u>En el mismo orden de ideas, hay que considerar que <b>gran parte del problema a dilucidar se basa en el supuesto de que el Instituto ha sido creado como organismo autónomo por la Constitución y en ella se le atribuyen determinadas facultades, por lo que podría aducirse que el otorgamiento de facultades a la SEGOB para intervenir en cuestiones relacionadas con telecomunicaciones invade el ámbito competencial del Instituto.</b></u></p>	Problema de conflicto competencial
		Competencia económica	<p><u>Es importante destacar que respecto de la materia de competencia económica que se encuentra referida a evitar y sancionar las prácticas monopólicas, <b>los preceptos que atribuyen facultades a la SEGOB como autoridad administrativa competente en materia de contenidos, tiempos de Estado y sanciones, no están referidas ni relacionadas con prácticas monopólicas</b> y, por ello, no invaden las facultades del Instituto en cuestiones de competencia económica</u></p>	Concentración monopólica
		Facultades limitadas	<p>Cabe precisar que los artículos de la iniciativa que ahora se dictaminan y que establecen o regulan las facultades de la SEGOB o de otras dependencias, no tienen por objeto impulsar el desarrollo de la radiodifusión o de las telecomunicaciones en aspectos técnicos, sino establecer límites o condiciones a las actividades relativas con sanciones por motivos de orden público, cultural, social o educacional. Resultaría cuestionable que con el pretexto de regular las telecomunicaciones o la radiodifusión, el Instituto se involucre en temas tan ajenos a sus finalidades primordiales como son la administración de los tiempos públicos a favor de la Administración Pública Federal; el uso del Himno Nacional; sobre concursos en que se ofrezcan premios, en transmisiones de contenido religioso, etc. <u>Se trata de atribuciones propias del Poder Ejecutivo</u> que se ejercen por conducto de las dependencias a su cargo, como es el caso de la</p>	Problema de conflicto competencial
		atribuciones de PE		

		SEGOB.		
IFT con SCT	Atribuciones SCT	<p>En este sentido, <u>a la SCT le corresponderá, además de emitir opinión técnica no vinculante sobre el otorgamiento, prórroga o revocación de concesiones, adoptar las medidas para la continuidad de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión cuando el Instituto le dé aviso</u> en los casos previstos en la Ley; planear, <u> fijar y conducir las políticas y programas de cobertura universal y cobertura social; elaborar las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal; realizar acciones tendientes a garantizar el acceso a Internet de banda ancha en edificios públicos y coadyuvar con los gobiernos locales para cumplir el mismo objetivo; establecer programas de acceso a banda ancha, administrar la capacidad satelital del Estado; realizar la requisita; llevar la representación internacional del sector ante organismos internacionales, así como la obtención y coordinación de posiciones orbitales;</u> entre otras. Estas facultades se consideran inherentes al Poder Ejecutivo y necesarias para conducir una adecuada política pública en la materia así como para que se lleve a cabo la coordinación y colaboración entre la SCT y el Instituto dentro de un marco normativo que brinde certeza jurídica a los particulares.</p>		Atribuciones SCT
	Esfera del PE			
	Quita de facultades	<p><u>En relación a los comentarios vertidos en los foros organizados por estas Comisiones Dictaminadoras, relacionados con que la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, resta facultades al Instituto y por lo tanto lo debilita, resultando violatorio de nuestra Carta Fundamental, estas Comisiones estiman que no existe inconstitucionalidad por el hecho de que la SCT opine el programa de trabajo o los informes trimestrales del IFT,</u> ya que la Constitución le impone la obligación de presentarlos al Ejecutivo y al Congreso de la Unión. Se asume que <u>la presentación debe tener alguna función o utilidad,</u> máxime que las telecomunicaciones son un tema transversal en otros ámbitos que le competen al Ejecutivo Federal <u>y no se comprendería una desarticulación. Tampoco se advierte inconstitucionalidad en razón de que se dé un tratamiento preferente al otorgamiento de concesiones de uso público y a las cesiones de estas entre entes públicos, pues ello obedece a que los fines que persiguen son públicos y de interés social, a diferencia de otras.</u></p>	<p>Divergencia de posturas  ( IFT, Foros)</p>	Problema de conflicto competencial
	Justificación		<p>Dictaminadora cambia a como lo sugirió IFT</p>	

		<div>certeza jurídica</div> <div>Ajustes</div>	<p>No obstante lo referido, <u>se propone, a fin de dar certeza respecto de la autonomía del órgano regular, realizar las siguientes modificaciones:</u>•</p> <p>Se ajusta la facultad que le confería a la SCT para establecer un comité para promover el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y a los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, a fin de que estas actividades se hagan de manera coordinada con el Instituto. •Se elimina la facultad de la SCT de formular al Instituto recomendaciones al su programa de trabajo y a su informe trimestral de actividades. •Se ajusta la participación de la SCT en relación al programa nacional de espectro radioeléctrico, a fin de que le corresponda incluirlo en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos. •Para la imposición de obligaciones de cobertura universal, el Instituto únicamente, considerará las propuestas de la SCT, conforme a los planes y programas respectivos. • El Instituto otorgará al Ejecutivo Federal concesiones de uso público o comercial, previa evaluación de su consistencia con los principios y objetivos que establezcan en la Ley para la administración del espectro radioeléctrico, el programa nacional de espectro radioeléctrico y el programa de bandas de frecuencias y; •Se sujeta la cesión de concesiones de uso público a la autorización previa del Instituto. Estas modificaciones atienden el punto primero de los comentarios realizados por el Instituto en el documento enviado a la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República.</p>		
IFT con Profeco 2675	Protección al usuario	<p>Otro aspecto que se tomó en consideración, deriva de la confusión que algunos participantes en los foros expresaron sobre la distribución de competencias en materia de protección al usuario entre el Instituto y la PROFECO, por lo que a fin de dar claridad a este importante aspecto, se delimita claramente que el Instituto establecerá los parámetros de calidad y demás características que deberán ofrecer los concesionarios, en tanto que la PROFECO atenderá las reclamaciones, conciliará, vigilará, supervisará y sancionará las faltas a los derechos de los usuarios consagrados en la Ley</p>		<p>Problema de conflicto competencial</p> <p>Beneficiarios</p> <p>Evidencias para evaluar cumplimiento</p>	

			Federal de Protección al Consumidor y el Proyecto de Decreto; así también representará a los usuarios y ejercerá todas las acciones para su protección.		
Régimen de concesiones 2223	Mecanismos de otorgamiento	beneficios	<u>Los mecanismos para obtener espectro radioeléctrico o recursos orbitales establecidos en el presente Proyecto de Decreto son mayores a los actuales y representan la eliminación de múltiples barreras que impedían la entrada de nuevos actores y competidores a los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.</u>		Concentración monopólica
		licitación pública	En este aspecto, en el presente Proyecto de Decreto no sólo se prevé el mecanismo tradicional de <u>licitación pública, el cual dependía de la planeación y en gran medida de la voluntad del órgano regulador</u> de poner a disposición del mercado más cantidades de espectro radioeléctrico o de recursos orbitales, también se prevén <u>otras alternativas más rápidas y flexibles como la cesión de derechos, el arrendamiento de espectro radioeléctrico, el intercambio de espectro y la multiprogramación</u>		
		nuevos mecanismos	En cuanto al mecanismo de otorgamiento de concesiones, en el presente Proyecto de Decreto se hace una <u>clara distinción de acuerdo a los tipos de concesiones y fines, estableciendo claramente cuales concesiones están sujetas a licitación pública y pago de contraprestación (comerciales y las privadas en ciertos casos) y cuando se otorgan directamente sin contraprestación</u> (sociales incluidas las comunitarias y las indígenas, públicas y comerciales, ésta última siempre que sean para los fines y funciones del Ejecutivo Federal). De igual manera se prevén los casos en que no se requerirá de concesión como cuando se usa espectro libre o se construyen redes privadas o públicas alámbricas.		Derechos de los grupos objetivo
	Prorroga	Certidumbre jurídica ( siempre es en relación a los inversionistas)	<u>Los sectores de telecomunicaciones o radiodifusión requieren de grandes inversiones en infraestructura, tecnología y recursos humanos especializados, a fin de poder habilitar redes que permitan poner a disposición de la población sus servicios, por lo que es menester que el marco jurídico ofrezca certidumbre a los inversionistas.</u> Tales inversiones permiten generar importantes cadenas de valor directas e indirectas íntimamente relacionadas con la actividad de los concesionarios. Entre		Problema de monetización

		condiciones	<p>algunas puede hacerse referencia a la generación de puestos de trabajo altamente calificados. Atentas a lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras establecen la <u>prórroga de las concesiones o autorizaciones como la figura a través de la cual los concesionarios o autorizados podrán obtener la continuidad de la concesión sin que por ello el Estado renuncie a la facultad de verificar el buen uso que de la misma se hiciera y de establecer condiciones para su continuidad</u>, entre ellas y acorde al tipo de concesión de que se trate, el pago de una contraprestación, debiendo solicitarse opiniones no vinculantes a la SCT y a la SHCP de igual manera que se solicitó dicha opinión al momento que obtuvo por primera ocasión la concesión.</p>		
	Cambio o rescate	Reordenamiento de bandas	<p>Estas Comisiones Dictaminadoras han retomado las disposiciones actuales relativas a las <u>causales de cambio o rescate</u> que han regido al sector de telecomunicaciones y radiodifusión, <u>adicionando un nuevo supuesto</u> para la procedencia del cambio como el reordenamiento de bandas de frecuencias.</p> <p>Esta nueva perspectiva surge de la necesidad de establecer un mecanismo que permita que un bien del dominio público de la Nación finito, como lo es el espectro radioeléctrico, <u>no sea objeto de subutilización y permita que con motivo de los cambios tecnológicos dicho bien se utilice y se maximicen sus beneficios</u>, para que se presten servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión de última generación. Permitir que el espectro no se utilice o sea subutilizado, trae aparejado un <u>consecuente costo en el bienestar de sociedad</u>.</p>		Problema de monetización/ novedad
	Concesión única	red alámbrica	<p>La concesión única es el acto administrativo del Instituto que habilita al particular para prestar los servicios mencionados, pero <u>no confiere el derecho a explotar, usar o aprovechar espectro radioeléctrico o recursos orbitales</u>. En estos términos, <u>la concesión única permitiría prestar servicios fijos mediante el despliegue de una red alámbrica</u> cuya instalación también se habilita con la concesión y que en gran parte está sujeta a la regulación de esta Ley, pero <u>si el particular tiene interés en prestar servicios móviles deberá obtener la concesión de espectro radioeléctrico o de recursos orbitales</u> atendiendo a los mecanismos previstos en la propia Ley.</p>		

Nuevas condiciones técnicas	Multiprogramación( 2237 2329 2359)	Beneficios	Con lo anterior, <u>se logrará obtener el mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico</u> para que por un lado, <u>los concesionarios puedan dar una mayor oferta</u> y, por otro, <u>los usuarios obtengan mayor pluralidad de contenido</u> , asociado de los beneficios que la tecnología permite. Sobre el tema referido a la multiprogramación, <b>el Instituto manifestó que debe contar con las facultades necesarias tanto por lo que hace a la calidad técnica de las señales, como por el número de canales que podrían ser objeto de multiprogramación</b> , así como las diversas medidas que pueden imponerse sobre ésta para lograr los objetivos fijados por la Constitución.	Posición IFT	Objetivo
		Facultades			
		Criterios de otorgamiento	Asimismo, <b>en diversos posicionamientos vertidos en los Foros y captados en medios públicos, se señaló que en términos de reforma constitucional, el Instituto debe establecer los criterios conforme a los cuales otorgará las autorizaciones para el acceso a la multiprogramación.</b> Del artículo transcrito, se desprende que la Constitución determinó que al Instituto le corresponde autorizar el acceso a la multiprogramación, para lo cual <u>debe atender a los principios de competencia y calidad, el derecho a la información, y de manera particular a la concentración de frecuencias, y en su caso el pago de una contraprestación.</u> En atención a dicho mandato constitucional, en el presente proyecto de Decreto se otorgan al Instituto <u>facultades para autorizar el acceso a la multiprogramación y emitir los lineamientos</u> para ello, así como para fijar, en su caso, el monto de la contraprestación.	Foros  (casualmente el IFT no definió pagos de contraprestación aunque la ley lo habilitaba)	Atribuciones IFT
		Limitaciones	Es importante señalar que <u>cuando por causa de la multiprogramación un concesionario de TV restringida no pueda llevar todas las señales abiertas de los concesionarios comerciales o sociales, se prevé que el radiodifusor indique la señal. En el caso del preponderante será la de mayor audiencia. Cuando se trata de señales de órganos públicos, será la Secretaría de Gobernación</u> quien hará tal indicación. Si existe diferendo Instituto resuelve.		Derecho de grupo objetivo
		obligaciones para que los prestadores de servicios	De igual forma se establecen <u>obligaciones para que los prestadores de servicios de radiodifusión garanticen la continuidad en la prestación en el servicio y salvo caso fortuito o fuerza mayor, puedan suspender sus transmisiones. Dichas disposiciones tienen por objeto asegurar la continuidad en la prestación de un servicio público que beneficia a toda la población</u> o a un gran número de usuarios, por lo que <u>se establecen intervenciones claras del Instituto en la regulación y en su caso sanción de las conductas que atenten contra los derechos de las audiencias.</u>		Obligaciones grupo objetivo objetivo Sanciones



		<p>multiprogramación en un solo canal</p> <p>beneficios</p>	<p>No debe perderse de vista que éstas disposiciones tienen como eje rector <u>las libertades de expresión y el derecho de información</u>, por lo que se busca generar un conducto normativo transparente para que los medios de comunicación y las audiencias puedan ejercer estos derechos en los términos que lo establece la Constitución. Por lo anterior <u>y con motivo de los avances tecnológicos, se establece la posibilidad para que los concesionarios transmitan multiprogramación en un solo canal de transmisión</u> y con ello permitir que la población y los concesionarios se beneficien de la digitalización de las señales, lo que por un lado <u>representa una oportunidad de crecimiento en la capacidad programática</u> y a la vez <u>permite que se dé cumplimiento a las obligaciones que se tienen en el canal original, respetando en todo momento la gratuidad en el servicio de radiodifusión</u>, ya que la multiprogramación <u>no puede considerarse como un elemento que desnaturaliza la prestación del servicio de radiodifusión, sino solamente involucra el uso de los avances tecnológicos del multiplexeo de la señal</u> y su transmisión tal como ha ocurrido con las redes móviles, que también han aumentado sustancialmente su capacidad gracias a los avances del referido “multiplexeo” de la señal.</p>		<p>Beneficiarios</p> <p>Problema de novedad</p> <p>Problema de monetización</p>
	Retransmisión(2239)	<p>gratuidad</p>	<p>Estas Comisiones Dictaminadoras consideran que debe retomarse en el presente Proyecto de Decreto <u>dicho principio de gratuidad</u>, para dar claridad en la ley a los concesionarios de la forma que esa figura debe aplicarse, con lo cual <u>se busca que existan mejores condiciones de competencia efectiva en los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones, lo que como consecuencia se traducirá en un mayor acceso, diversidad y pluralidad de contenidos para los usuarios de servicios de televisión restringida</u>. Cabe señalar que la gratuidad, al tratarse de una medida transitoria cuyo objetivo es crear competencia efectiva, permanecerá vigente hasta en tanto se logre una mayor competencia en el sector de la radiodifusión. Es de resaltar que el referido principio <u>no se aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones o radiodifusión que hayan sido declarados con poder sustancial o como agentes económicos preponderantes</u> en el sector respectivo, lo cual forma parte de la regulación asimétrica que se les impone a dichos concesionarios y en caso de que incumplan con esa obligación se prevé como sanción la revocación de las concesiones respectivas en consonancia con lo dispuesto por la propia Constitución.</p>		<p>objetivo</p> <p>Problema de concentración monopólica</p> <p>sanción</p>

	Interconexión (2473)	<p>Barrera de competencia</p> <p>Efectos de precio</p> <p>Efectos de precio</p> <p>Efectos de precio</p>	<p>No obstante este hecho, debe señalarse que <u>la interconexión es la principal barrera a la entrada que manejan los operadores más grandes</u>, ya sea encareciendo el servicio, retardando la provisión de este, limitando la capacidad para que los competidores puedan cursar un tráfico creciente o bien, proveyendo una mala o deficiente calidad (interrupción de las llamadas que le son entregadas por sus competidores para que sean terminadas en su red). <u>Su precio es uno de los principales elementos de costos en que incurren los operadores</u> (en particular los más pequeños) para la prestación de sus servicios finales al público; establecer un precio alto limitará la entrada de nuevos competidores y por ende, limitará la capacidad de elección de los usuarios,, a la vez que se establecen incentivos para que las redes más grandes concentren sus esfuerzos en poner énfasis en el cuidado de sus ingresos de interconexión, en lugar de enfatizar en la competencia por los usuarios finales. <u>Precios de interconexión elevados implican mayores precios para los usuarios y un obstáculo para que estos puedan disminuir como resultado de la dinámica de la competencia</u>, así como también implican barreras de entrada a sus competidores, de ahí su importancia para definir una regulación efectiva en la materia.</p> <p><u>Las tarifas de interconexión excesivamente altas y que no reflejen las condiciones de mercado implican de facto aceptar grados de distorsión en las condiciones de competencia efectiva</u>; con el agravante de que en un escenario donde todas las redes cobran las mismas tarifas de interconexión, dejar de fijar las tarifas en su nivel óptimo de costos <u>tiende a beneficiar a los incumbentes</u> (redes originales, de mayor tamaño y con mayor número de usuarios), debido a que mantienen mayores economías de escala en la explotación de la red, con relación al resto de las redes. En este contexto establecer tarifas de interconexión iguales le generarían al preponderante mayor margen de ganancia que a sus competidores y le permitirían por lo mismo establecer subsidios cruzados a otros servicios, así como desplazar a la competencia.</p>	<p>Problema de concentración monopolica</p> <p>Problema de monetización</p> <p>Problema de monetización</p> <p>Problema de monetización</p>

		Efectos de precio	<p>Asimismo, se ha visto <u>que contribuyen a mantener el poder de mercado de las redes incumbentes o de mayor tamaño</u>, especialmente cuando estas duplican su participación de mercado respecto a cualquier competidor, como es el caso de México, donde en el segmento móvil, el operador con mayor participación tiene una participación equivalente a casi 3.3 veces la de su competidor más cercano.</p>		Problema de concentración monopólica
		tarifa simétrica	<p>Estas Comisiones Dictaminadoras que el enfoque regulatorio que durante años prevaleció en nuestro país para determinar las condiciones y tarifas de interconexión entre las distintas redes, fue un enfoque simétrico. La carencia de efectividad de ese enfoque no ha sido la esperada para la competencia en México, hoy a 20 años de las primeras decisiones en materia de interconexión por parte de las autoridades es evidente, <b><u>tal como lo señaló la OCDE en su reporte sobre México en 2012, que no existen condiciones de competencia efectiva fundamentalmente porque un mismo agente ostenta una participación de mercado preponderante</u></b>, que mantiene a todos los demás operadores dentro de un límite de participación conjunta de 30 por ciento en el mercado fijo y de 30 por ciento en el mercado de servicios móviles. Por ello, estas Comisiones Unidas consideran atinado que en la ley quede plasmado con claridad bajo qué condiciones deberá estar en vigor un régimen de interconexión asimétrico.</p>	Postura OCDE	Problema de capacidad gubernamental
		tarifa asimétrica	<p>En dicho estudio también se señala que si bien <u>la regulación asimétrica puede ser útil para corregir desequilibrios existentes, esta no debe ser permanente</u>. A medida que cambian las condiciones del sector, <u>la competencia tiende a erosionar el poder del preponderante</u>; cuando ello ocurre, los reguladores necesitan reconsiderar la justificación de la regulación asimétrica y, si el poder de mercado ya no es una preocupación, deben de quitarla</p> <p>Sobre este último punto, conviene mencionar que en condiciones de competencia, el intercambio de tráfico entre redes tiende a ser equilibrado, de manera tal que los pagos netos por concepto de interconexión entre redes tienden a cero. Sin embargo, <u>cuando existe un incumbente fuerte, dicho operador instrumenta diversas medidas que elevan su tráfico dentro</u></p>		Problema de concentración monopólica

		<p>de su red (llamadas o minutos gratis entre usuarios de su propia red), lo que limita el crecimiento del tráfico hacia otras redes, evitando pagar más por interconexión al tiempo que tales estrategias influyen artificialmente en limitar las posibilidades de los usuarios de esta red para valorar cualquier oferta tarifaria de cualquier otro operador; ello origina que los tráficos no se equilibren y el resto de las redes se conviertan en pagadoras netas al preponderante por interconexión.</p>		
	tarifa asimétrica	<p>No obstante, éstas <b><u>Comisiones Unidas consideran acertada la propuesta del Ejecutivo Federal que prevé una etapa de regulación asimétrica cuando exista un agente preponderante o uno que cuente con una participación en el sector telecomunicaciones mayor al 50 por ciento, para dar paso a una etapa o régimen de acuerdos compensatorios cuando el Instituto considere que existen condiciones de competencia efectiva, por lo que consideramos necesario complementar los supuestos bajo los cuales debe existir regulación asimétrica</u></b> para incorporar el caso tradicionalmente previsto por el marco legal de una gran cantidad de países: que el <b><u>agente económico al que se refiere dicho artículo detente poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas, en adición a los dos supuestos que propone la iniciativa</u></b>. Se considera que esta medida es necesaria para que se logre un entorno de competencia efectiva en dicho mercado. Dejar fuera al agente con poder sustancial en el mercado referido de la aplicación de este régimen de regulación asimétrica, atentaría con el objetivo que busca esta norma.</p>	Postura de PE y Comisiones	Atribución IFT
	transitoriedad	<p><b><u>Otro punto que ha generado controversia es la etapa transitoria en la cual el preponderante no cobrará por el servicio de terminación de tráfico en su red. Estas Comisiones dictaminadoras llaman la atención sobre el hecho de que tal medida lo que busca es fortalecer la competencia en beneficio de los usuarios, así como el carácter transitorio de la misma. Los críticos de una regulación de este tipo hacen a un lado los antecedentes</u></b> que se tienen no solamente en México, sino también en el contexto internacional, respecto a utilizar las condiciones de interconexión como herramienta de política pública para un objetivo superior, fomentar la competencia y la prestación de nuevos servicios, en beneficio directo de los usuarios.</p>	<p>Postura Comisiones</p> <p>Las posturas de Telmex se desarrollan pero no se atribuyen</p>	<p>Problema de concentración monopólica</p> <p>Beneficiarios</p>
	efectividad	<p>Tiende a señalarse de forma equivocada que la política de tarifas</p>		Problema de concentración

			<p>asimétricas ha sido invalidada en el mundo, y en particular una política de asimetría tan marcada no se justifica, cuando en un número importante de países en Europa las tarifas asimétricas fueron una política pública acertada para equilibrar las distorsiones del poder de mercado de los operadores incumbentes y que dotó de una pluralidad de servicios y ofertas comerciales a los usuarios de la mayoría de esos países.</p>	monopólica
		México	<p><b><u>Por otra parte, tal afirmación pareciera hacer a un lado el hecho de que en México existen niveles de concentración de mercado que no se observan en el mundo lo que demanda establecer políticas públicas semejantes a las que en su momento adoptaron países que han transitado de escenarios de monopolio u oligopolio a mercados con participaciones de los operadores más equilibradas.</u></b></p>	objetivo
	interés publico	Prácticas distorsivas		Problema de concentración monopólica
	competencia		<p>De esta forma <u>se garantiza el interés público en el acceso a la interconexión como un insumo esencial</u> y carga para todo concesionario, la cual <u>al ser un insumo indispensable es necesario regularlo y que temporalmente se provea sin cobro</u> alguno por parte del preponderante para <u>evitar que ciertas prácticas comerciales, tales como las llamadas intra-red gratuitas, así como los minutos gratuitos intra-red y otro tipo de promociones que tienen por objeto inhibir el poder de elección pleno del usuario,</u> tengan un efecto de desplazamiento de mercado e inhiban la competitividad. De esta forma <u>otros concesionarios estarán en igualdad de circunstancias</u> para replicar los paquetes y tarifas del preponderante (incumbente) <u>en beneficio de los usuarios y con ello garantizar mayor competencia, cobertura, diversidad y calidad de servicios.</u> Con esta medida asimétrica se busca de manera inmediata corregir las distorsiones de mercado que por muchos años generaron las tarifas de interconexión altas que beneficiaron a los concesionarios incumbentes.</p>	Objetivos Usuarios
	conficatoriedad		<p><b><u>Algunas voces han llegado al grado de calificar esta medida como confiscatoria, razón por la cual estas Comisiones Unidas se dieron a la tarea de realizar un profundo análisis encontrando que la medida es pro competitiva y no lesiona el orden jurídico constitucional además de ser proporcionada y razonable para alcanzar el objetivo que se busca en cumplimiento del mandato constitucional.</u></b></p>	
	gratuidad		Así estas Comisiones Unidas encontraron respecto de esta medida	

			<p>asimétrica que: A. La regla de la gratuidad en la interconexión mientras dure la situación de preponderancia no configura una confiscación de la propiedad, sino diferir un lucro, y por lo tanto es un criterio razonable. B. La gratuidad en la interconexión supera el control constitucional de razonabilidad C. Criterio emitido por la <u>Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el cual resolvió (amparo en revisión 426/2010) que las tarifas asimétricas de interconexión no violan el derecho a la igualdad</u>. La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el principio de igualdad se respeta plenamente en materia de interconexión al permitir a todos los concesionarios tener acceso a los insumos esenciales de otros, evitando que ninguno imponga condiciones desventajosas a sus competidores, D. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se pueden imponer modalidades en la interconexión por causas de interés público. El principio sostenido por dicho Alto Tribunal <u>permite justificar en el presente Decreto establecer por causas de interés público una tarifa de terminación gratuita en la interconexión con el agente económico preponderante, con el objeto no sólo para eliminar los beneficios del subsidio que obtuvo de los demás competidores sino también de generarle a estos últimos condiciones que les permitan replicar su oferta tarifaria</u>. De esta forma, las comisiones consideran que esta regulación asimétrica no es confiscatoria y obedece a una política pública de fomento a la competencia acertada.</p>	Postura de la SCJN	
		Negociación de tarifas	<p>Por otro lado, <u>estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con la propuesta del Ejecutivo Federal de mantener la libertad de negociación de las condiciones tarifarias de la interconexión entre no preponderantes, facultando al Instituto para resolver aquellas condiciones no convenidas</u>, en lugar de establecer una regulación “ex – ante”. Esto, dado que ello se hace en un escenario en el cual la actuación del preponderante ya se encuentra regulada (no cobro por el servicio de interconexión).</p>	Postura PE y Dictaminadoras	
			<p>Como se corrobora del párrafo transcrito, <u>la OCDE señala que sancionar a un agente económico por haberse comportado en forma anticompetitiva en un sector como el de las telecomunicaciones, es decir, con posterioridad a que sus actos tuvieron consecuencias sobre el desarrollo de la competencia (ex-post), puede resultar ineficaz o insuficiente</u>, de ahí que en el sector telecomunicaciones <u>resulte fundamental prever disposiciones regulatorias que de manera previa, busquen inhibir que ese agente económico genere un daño a la competencia</u> o impida que esta se desarrolle, lo que se conoce como regulación ex-ante.</p>	Postura OCDE	<p>Derecho de grupos</p> <p>objetivo</p> <p>Atribución IFT</p>

Beneficiarios (2255) (2389)	Larga distancia nacional	alcance	Se ordena a los operadores <u>abstenerse de hacer cargos a sus usuarios por concepto de llamadas de larga distancia nacional</u> . Derivado de que <u>los desarrollos tecnológicos han roto barreras y disminuidos los costos de transportar las llamadas</u> , surgieron en el mercado paquetes comerciales que, mediante el pago de una cantidad mensual determinada, ofrecen servicios ilimitados de llamadas a cualquier destino, lo que implica de facto eliminar la diferencia entre llamada local y de larga distancia. Sin embargo, hasta hoy, <u>dichas ofertas comerciales están destinadas a los segmentos de usuarios con mayor poder adquisitivo</u> . En esta medida, es menester destacar que la prohibición contenida en el Proyecto de Ley para hacer cargos por concepto de larga distancia nacional es una medida de justicia social, dado que habrá de beneficiar a quienes menos tienen.		Problema de novedad  Problema de monetización
	Derechos de audiencias	equilibrio  pluralismo  Noticia vs. opinión  horarios réplica calidad	En materia de audiencias, <u>el Proyecto de Decreto reconoce y rescata una de las grandes preocupaciones de la sociedad y que representan un equilibrio con los concesionarios de radiodifusión y televisión restringida</u> , por lo que establece un capítulo dedicado a regular el derecho de las audiencias y con ello cumplir con el mandato constitucional.  Es así que se determina, entre otros, como derecho de las audiencias, el recibir contenidos que reflejen <u>el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la Nación</u> ; el recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; el que se <u>diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión</u> de quien la presenta; el que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; el que se <u>respeten los horarios de los programas</u> y a que se avise con oportunidad los cambios a la misma; el ejercicio del <u>derecho de réplica</u> –de conformidad con las disposiciones particulares que se emitan en la materia–; así como el que se mantenga la misma <u>calidad y niveles de audio y video durante la programación</u> , incluidos los espacios publicitarios.		Beneficiarios

		<p>En relación con lo anterior, una de las preocupaciones hechas valer por algunos de los participantes en los Foros organizados por estas Comisiones Dictaminadoras, fue <b>que la iniciativa presentada por el ejecutivo no contemplaba aspectos relacionados para hacer accesibles los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión a personas con discapacidad.</b></p>			
		<p>En efecto, <u>tomando en consideración que las tecnologías de la información y la comunicación, así como los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión deben estar disponibles para cualquier persona, sin importar su condición física y que es responsabilidad del Estado establecer condiciones y mecanismos que aseguren que dicho sector de la sociedad tenga acceso efectivo a dichos servicios por lo que en el presente Decreto, estas Comisiones Dictaminadoras consideran incorporar como derecho de las audiencias contar con servicios de subtitulaje, doblaje al español o lengua de señas mexicana para dar accesibilidad a personas con debilidad auditiva.</u> Estos servicios deberán estar disponibles en algún segmento de al menos uno de los programas noticiosos que se transmita. Dicha obligación será aplicable incluso de cuando se trate de canales de televisión multiprogramados.</p>		<p>Divergencia (Foros vs. iniciativa presidencial. Dictaminadora con foros)</p>	<p>Problema de escala</p>
	Subtitulaje doblaaje				
	autorregulación ( no ha demostrado su efectividad y compleja dado el nivel de concentración)	<p><b><u>Estas Comisiones Dictaminadoras determinaron que la mejor medida para hacer efectivo el derecho de las audiencias, debía ser aquel que se base en la autorregulación,</u></b> pero que otorgue suficiente certidumbre jurídica tanto a los concesionarios como a los titulares de los derechos, es decir, las audiencias. Por lo anterior, estas Comisiones dictaminadoras consideraron que <u>el equilibrio buscado se logra con un sistema que respete el derecho a la libertad de expresión y que a su vez permita el ejercicio efectivo de los derechos de las audiencias, por lo que se reconoce y fundamenta la figura de “defensoría de la audiencia”.</u></p>			<p>Derecho de grupos objetivo</p>
	Defensor de audiencias				
	Defensor de audiencias	<p>El defensor de la audiencia se identifica como el responsable de recibir, documentar, procesar y dar seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias, peticiones o señalamientos de las personas que componen la audiencia. Figura con la que <u>deberán contar todos los concesionarios que presten servicio de radiodifusión y que deberá recaer en una persona de prestigio.</u></p>			
	imparcialidad independencia	<p>Se establece en la Ley que la actuación de la defensoría de audiencia <u>se ajustará a los criterios de imparcialidad e independencia, y hará valer los</u></p>		<p>Divergencia PE y</p>	



		<p><u>derechos de la audiencia</u> según los códigos de ética de cada concesionario. En este sentido <b>el proyecto ha recibido críticas de quienes piensan que la figura del defensor de la audiencia, debería ser nombrada por el propio Estado o por algún cuerpo colegiado creado por el mismo.</b></p> <p>No obstante lo anterior, en el Proyecto de Decreto esta figura se establece como una <u>“autorregulación”, lo cual obedece a las mejores prácticas a nivel internacional</u> en especial en la regulación del sistema jurídico anglosajón. <u>La excepción es Ecuador</u>, que ha sido duramente reprendido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por haber creado un defensor de la audiencia que depende del Estado.</p> <p>Igualmente, <u>se establece un procedimiento ágil y expedito para la formulación de reclamaciones, tramitación por parte de la defensoría, respuesta y resolución</u>, la cual podrá consistir en una rectificación, una recomendación o propuesta de acción correctiva. Lo que se complementará, en su momento, con la Ley Reglamentaria del artículo 6°, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de réplica.</p> <p>No pasa inadvertido que el Congreso de la Unión ha avanzado significativamente en la reglamentación del artículo 6°, toda vez que a finales de diciembre de 2013 la Cámara de Senadores recibió para estudio y dictamen una minuta (derivada de diversas iniciativas de diputados de varios grupos parlamentarios) que propone la expedición de la Ley en materia de derecho de réplica.</p>	Dictaminadoras coinciden)	<p>Derecho de grupos objetivo</p> <p>sanciones</p>
Usuarios	2674	<p>Derechos usuarios</p> <p>se estimó conveniente incorporar una serie de derechos acordes, tales como la <u>posibilidad de cancelación de los contratos que hubiere celebrado el usuario cuando exista o no causa imputable a este; la posibilidad de cancelar el contrato cuando se modifiquen las condiciones originalmente contratadas; el desbloqueo de su equipo terminal; la obligación de que los concesionarios registren sus contratos de adhesión sin cláusulas abusivas o ventajosas; a la portabilidad de sus números; a la bonificación o descuentos en casos de fallas o suspensión de servicios y a contar con elementos de información</u> previos que le permitan tomar una adecuada decisión, entre otros.</p>		Beneficiarios

		<p>Tarifas</p> <p>2679</p> <p>( usuarios liga directa con tarifas)</p>	<p>En materia de tarifas a los usuarios, el presente Proyecto de Decreto reconoce como <u>principio general la libertad tarifaria</u>, partiendo de la base que en un entorno de competencia efectiva cualquier margen de ganancia extraordinario es eliminado por la propia competencia. Sin embargo, <u>cuando existan agentes económicos preponderantes o con poder sustancial, dicha libertad tarifaria no les será aplicable</u> ya que cuando existe elevada concentración o poder de mercado, estos agentes tienen el poder suficiente para influir en las condiciones de mercado e imponer los precios a los usuarios de forma que sus competidores se convierten en seguidores de las condiciones económicas que marcan el agente económico preponderante o con poder sustancial , y <u>afectan negativamente la libertad plena de los usuarios</u> para poder valorar y en su caso tomar mejores condiciones tarifarias o contractuales que les llegan a ofrecer los demás operadores, lo que impone un costo en el bienestar de los usuarios.</p>		<p>Derecho grupos objetivo</p> <p>Problema de concentración monopólica</p>
		<p>Inclusión digital universal</p>	<p>En cuanto al Ejecutivo Federal, <u>se le atribuye a la SCT la facultad de establecer los programas de cobertura social y cobertura universal</u>, definiendo las estrategias, los mecanismos y las acciones necesarias para ello. A estos programas concurrirán las acciones que podrá realizar la SCT mediante la adquisición, construcción y operación de redes de telecomunicaciones, la participación de otras dependencias, de los concesionarios y autorizados pudiendo generar mecanismos e incentivos para ello. La Secretaría definirá las metas que deberán alcanzar año con año y los indicadores que permiten dar seguimiento a la cobertura social y a la universal en coordinación con el INEGI y el Instituto.</p>		<p>Autoridad SCT</p>
Preponderancia	por sector o servicio (2421)	<p>Argumento constitucional</p>	<p>Estas Comisiones Dictaminadoras hicieron la evaluación del contenido del presente Proyecto de Decreto en materia de preponderancia a partir de lo previsto en la Constitución, <b>y las diversas interpretaciones que sobre este tema se expresaron en el foro organizado por el Senado para analizar y discutir lo enviado por el Ejecutivo Federal, y en los cuales las diferencias se centraron en si la preponderancia aplica por sector, telecomunicaciones y radiodifusión, o por cada uno de los servicios que se prestan en ambos sectores.</b></p> <p>De las diversas iniciativas, que de forma conjunta analizará la Cámara de Senadores, señalando que en su resolución de 5 de marzo de 2014, <u>IFT determinó la existencia de un agente económico preponderante por sector, considerando los parámetros que la propia Constitución estableció</u></p>	<p>Divergencia(Foros)</p> <p>IFT coincide con PE y la Dictaminadora</p>	<p>Problema de concentración monopólica</p>
		<p>Resolución IFT</p>		<p>Postura IFT</p>	

			<p>para la determinación de agentes económicos preponderantes, es decir, usuarios, suscriptores, audiencia, tráfico en redes y capacidad de las mismas. En el <u>caso de telecomunicaciones se utilizaron los criterios de suscriptores y tráfico en redes</u>, en tanto que para el <u>caso de la radiodifusión se utilizaron los criterios de audiencia y capacidad de las redes</u>.</p>		
		<p>critérios radiodifusión</p>	<p><b>En consistencia por lo resuelto por el Instituto, estas Comisiones Unidas, dictaminan ajustar el texto de la iniciativa, para que el agente económico preponderante en el sector de radiodifusión le aplique las variables de audiencia o capacidad utilizada en sus redes.</b> Asimismo, estas comisiones destacan la atinada incorporación del concepto de preponderancia en el marco constitucional, que se diferencia del concepto tradicional en la literatura económica y legislación en materia de competencia, conocido como "poder sustancial" o "dominancia" en mercados relevantes. <u>El concepto de preponderancia considera a todo un sector, a diferencia de un mercado en particular</u>, idea que resulta relevante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión toda vez que se tratan de economías de redes, y por el desarrollo de la convergencia tecnológica y de infraestructuras.</p>	<p>Posición IFT ( ajuste criterio radiodifusión) apoyan Dictaminadoras</p>	
		<p>pérdida de sentido</p>	<p><u>Si se llegara a interpretar que la preponderancia debería aplicarse por mercado, caeríamos en una situación en la cual la figura de poder sustancial perdería sentido</u>, debido a que ésta precisamente se utiliza para imponer regulación asimétrica a aquellos que tienen poder suficiente para influir de manera determinante en un mercado o en la prestación de un servicio específico; basta recordar que la extinta Comisión Federal de Competencia llegó a declarar poder sustancial en los servicios de interconexión, enlaces dedicados y en servicios móviles para usuarios finales.</p>		
		<p>absurdo</p>	<p><b>Con la utilización de la preponderancia por mercado, llegaríamos a absurdos</b> donde se tendría que aplicar regulación asimétrica en el mercado <u>de radiolocalización especializada de flotillas</u>, en donde una empresa concentra más del 50% del mercado, pero no tiene la capacidad de adoptar políticas anticompetitivas debido a que compite fuertemente con el servicio de telefonía móvil, que de hecho ya le ha restado competitividad en el mercado.</p>		

		interpretación IFT	<p><b><u>Tampoco escapa a estas comisiones dictaminadoras el hecho de que en la reciente actuación del Instituto por la que emitió sendas declaratorias para determinar a los agentes económicos preponderantes, conforme al mandato específico que le confirió la Constitución para que hiciera tal primera declaratoria a los 180 días de haberse constituido, <u>este órgano regulador interpretó que dicha declaratoria debe ser por sector, y no por mercado</u>, de manera consistente con la deliberación del Senado contenida en el dictamen ya citado.</u></b></p> <p>Es así que estas Comisiones Dictaminadoras consideran que la interpretación que el Ejecutivo hace en su Iniciativa en el sentido de que la determinación de los agentes económicos preponderantes es por sector y no por servicios o mercados es correcta y totalmente apegada al texto constitucional.</p>	Posición IFT apoyan Dictaminadoras	
		medidas de regulación asimétrica	<p>Por otro lado, <b><u>las Comisiones dictaminadoras evaluaron el hecho de que la Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo contiene un amplio detalle de las medidas de regulación asimétrica aplicables para los preponderantes en radiodifusión y telecomunicaciones. Algunas voces interpretan que tal detalle resta margen al Instituto para ejercer su facultad reguladora</u></b>, que le concede la Constitución. Sobre el particular, <b><u>se considera que tal hecho deriva del propio contenido de la Constitución</u></b>, en donde con detalle se enumera el mínimo de medidas que deberán instrumentarse para lograr condiciones de competencia efectiva y la cobertura universal de los servicios; es así que la Constitución ordena emitir la regulación asimétrica para los agentes económicos preponderantes, la desagregación de la red local, must carry/must offer, licitación de dos cadenas nacionales de televisión abierta, red troncal y red compartida, etc.</p>	No se explicitan que grupos están en oposición	Atribución IFT
		Atribución IFT	<p><b><u>El equilibrio necesario entre la definición en ley de las medidas de regulación asimétrica y el margen que tendrá el Instituto para ejercer su facultad regulatoria en este ámbito se logra cuando, la propia Ley faculta al Instituto para establecer las medidas regulatorias correspondientes, pero deja a la potestad del Instituto el imponer las medidas en específico.</u></b> En otro tenor, <b><u>estas Comisiones consideran que las medidas de regulación asimétrica contenidas para el agente económico preponderante en</u></b></p>		Atribución IFT

		<p><b>radiodifusión y en telecomunicaciones guardan un equilibrio</b> considerando las características de cada sector y las distorsiones que se pretenden resolver. Es así que <u>para radiodifusión, se regula la publicidad, los contenidos y la retransmisión de los canales en las redes de televisión restringida; a su vez, en telecomunicaciones se regula la interconexión, la desagregación de la red local, los recursos esenciales, las ofertas mayoristas, el servicio de usuario visitante, las tarifas al público y de los servicios intermedios. Para ambos sectores, se regula la compartición de la infraestructura pasiva</u>, dado que es un elemento común necesario para asegurar la competencia efectiva.</p>		
Propiedad cruzada (2640)	<p>ejemplo</p> <p>ejemplo</p> <p>Atribución IFT medidas</p>	<p>En general, el término propiedad cruzada de medios es uno que <u>se utiliza en diversos países para referirse a cuando una misma persona es propietaria de un medio de comunicación (como ejemplo la radiodifusión) y al mismo tiempo participa en otro medio (por ejemplo: televisión y audio restringidos), o bien, que es propietaria de algún periódico en la misma zona de cobertura de alguno de los medios referidos antes.</u></p> <p>Al tener participación en ambos medios, <u>no solo se genera un fenómeno de concentración</u> (ese solo hecho no significa un riesgo depende de otros factores), sino <u>que se genera un riesgo de posible control sobre la información y la comunicación</u> que se transmite a la población en detrimento de la pluralidad y la diversidad de ideas y opiniones que nos permitan informarnos y formarnos una opinión.</p> <p>Atentos a estos fenómenos, estas Comisiones Dictaminadoras consideran necesario regular a la propiedad cruzada de medios cuando en un mismo mercado o zona de cobertura determinada un concesionario impida o limita el acceso a información plural, por lo que <u>se faculta al Instituto para que pueda establecer medidas, tales como la inserción en los sistemas restringidos de información noticiosa plural y distinta a la suya, la inserción de tres canales de programación independiente</u> para reducir el peso que sobre la opinión de las personas pueda estar ejerciendo y, en caso de incumplimiento, el Instituto podrá imponer límites a la concentración de frecuencias, al otorgamiento de nuevas concesiones y a la propiedad cruzada.</p>		<p>Problema de concentración monopólica/derecho fundamentales</p> <p>Atribución IFT</p>

Colaboración con justicia (2652)	Violación de derechos	atribución PE	<p>No pasa desapercibido para estas Comisiones, <u>el posicionamiento de los concesionarios de telecomunicaciones y de algunas organizaciones de la sociedad civil, en el sentido de que el capítulo propuesto en la iniciativa del Ejecutivo Federal sobre colaboración con la justicia, atenta contra derechos fundamentales</u> de libertad de expresión, libertad de información, acceso a las tecnologías de la información y comunicación, privacidad de las comunicaciones y la libertad de asociación.</p> <p>Algunos posicionamientos han incluido <u>que la iniciativa del Ejecutivo viola el derecho de libertad de expresión y el derecho a la información</u>, al señalar que se podrá bloquear, inhibir o anular, de manera temporal las señales de telecomunicaciones en eventos y lugares críticos para la seguridad pública y nacional a solicitud de las autoridades competentes, dado que <u>se deja en manos del Ejecutivo la posibilidad de bloquear las señales en marchas, eventos de protestas, etc.</u></p>	<p>Divergencias gob. vs. Concesionarios y Soc. civil e IFT ( se limitan a evitar sanciones para favorecer a concesionarios)</p>	Problema de derechos fundamentales
	medidas	reducciones a la medida	<p>Los concesionarios, han manifestado lo siguiente:- No se debe ampliar la obligación de prestar la colaboración de la justicia a las entidades de seguridad.- No se debe delegar facultades al Ministerio Público- No se debe incorporar a los proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos.- Se debe expresar en la ley que el control y la ejecución de la intervención de comunicaciones privadas, no debe ser intrusiva de las redes de los concesionarios, dado que ellos son los responsables de la operación de la red, así como de la información que cursa en ellas.- La conservación de la información por 24 meses es un exceso, ya que no hay base de datos que permita el almacenamiento de tanta información.- Se cuestionó que se establezca en la obligación a cargo de los concesionarios de nombrar a un responsable para atender los requerimos, dado que estiman que ponen en riesgo a sus empleados.- El bloqueo, inhibición o anulación dentro de las señales de telecomunicaciones dentro de los centros de reinserción social, etc., es responsabilidad del Estado, razón por la cual, los concesionarios únicamente deben colaborar.- Las sanciones por el incumplimiento con las obligaciones de colaborar con la justicia son muy altas.</p>	Posición de concesionarios	

		<p>sanción</p>	<p><b>En similares términos se pronunció el Instituto</b>, al considerar que si bien es obligación del Estado Mexicano garantizar la seguridad pública y nacional, así como una efectiva procuración de justicia, las disposiciones de telecomunicaciones que se relacionan con dichas materias <u>deber ser consistentes con el nuevo marco constitucional de respeto a los derechos humanos</u>.</p> <p><b>Un aspecto relevante es que se eliminan aquellas porciones normativas de la iniciativa propuesta por el Poder Ejecutivo, que pudieran considerarse intrusivas o invasivas</b> a los derechos y libertades de las personas, dada la interpretación que algunas organizaciones realizaron sobre el texto de la iniciativa y que generaron desconfianza sobre su posible aplicación.</p> <p>Con el objeto de incentivar que la colaboración de los concesionarios se realice con apego al marco jurídico, <b><u>se determinó que la sanción que se llegare a imponer fuera de una cuantía menor a la planteada en la iniciativa del Ejecutivo</u></b>, toda vez <u>que lo relevante es que la colaboración sea de manera oportuna, eficaz</u> y más allá de los montos de sanción que pudieran imponerse. En este último punto, <b><u>se atiende las observaciones de los concesionarios, en relación a reducir los montos de sanción por el incumplimiento de dichas obligaciones</u></b>.</p>	<p>Posición del IFT</p> <p>Posición Dictaminadoras</p> <p>Posición Dictaminadoras</p>	<p>Problema de derechos fundamentales</p> <p>Problema de monetización</p>
<p>Sanciones 2242 2695</p>	<p>Revocación de concesión</p>	<p>Preponderante</p> <p>Gratuidad</p> <p>causales</p>	<p>Además, en el presente Proyecto de Decreto en escrito cumplimiento al mandato de la Constitución, <u>se prevé sancionar con la revocación de la concesión a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial que se beneficien directa o indirectamente de la regla de gratuidad a través de otros concesionarios</u>, aplicando igual sanción a estos últimos. Adicionalmente, se establece un apartado, en el que <u>se enlistan las causales que ameritan la revocación de la concesión</u>, ya sea por reiteración de la conducta o que por su gravedad la misma debe operar de manera inmediata. En este último rubro, estas Comisiones consideran que si bien el pago de los derechos establecidos por la las leyes respectivas, puede considerarse grave, al no percibirse los ingresos a los que el Estado tiene derecho, también se toma en consideración que existen supuestos en los</p>		<p>Sanciones</p>

			que por algún error administrativo por parte de los obligados, <u>el pago se realice fuera del plazo</u> establecido en las disposiciones fiscales respectivas, razón por la cual se considera que la sanción más severa que puede imponerse a un concesionario de un servicio público de telecomunicaciones y radiodifusión, como lo es la revocación, <u>en este supuesto procederá cuando el concesionario sea reincidente en la comisión de la misma conducta.</u>		
	Esquema de sanciones	salarios mínimos Equidad  Función	<p>Por otra parte, en el presente Proyecto de Decreto se reconoce que hay otras materias que se deben vigilar y, en su caso sancionar, incluso por otras autoridades. Para cumplir dicho mandato constitucional, el presente Proyecto de Decreto propone un <u>esquema de sanciones basados en porcentajes de ingresos de los infractores</u>, a fin de homologarlo con el esquema de sanciones establecido en la Ley Federal de Competencia Económica, aunado a que con <u>el esquema basado en salarios mínimos se corría el riesgo que al momento de imponer la sanción, ésta podría ser de tal magnitud que se excedería incluso, los ingresos del infractor. Los porcentajes de ingresos permiten imponer sanciones de manera equitativa</u>, ya que la sanción que se llegue a imponer, incluso la máxima, será proporcional a los ingresos del infractor, lo que evita que llegue a ser ruinosa, tal como lo prohíbe el artículo 22 constitucional.</p>		Problema de monetización
		Atribución IFT	<p><u>Las sanciones por porcentajes de ingresos evitan la posibilidad de excesos en el cálculo del monto de la sanción y al mismo tiempo cumplen su función de ser ejemplares</u>, a fin de inhibir la comisión de nuevas infracciones. <u>Para establecer sanciones por porcentajes, se debe contar con la información de los ingresos del infractor, por ello se prevé la facultad del Instituto de requerir al infractor tal información con apercibimiento que de no proporcionarlo, se optará por un esquema de salarios mínimos, el cual se diseñó en función de ingresos.</u></p>		Atribución IFT
		Clasificación	<p>Además, en el presente Proyecto de Decreto establece que <u>las conductas infractoras se clasifican en cinco rubros, las cuales van desde las leves a las graves</u>, estableciendo correlativamente las sanciones que van de las más bajas a las más altas.</p>		sanciones



## Mapeo de entrevistas 2006

Tema global	Tema organizador	Tema básico	Segmentos	Posiciones contrapuestas de actores
contenido de la política pública	problema público	falta de pluralidad	Bueno fundamentalmente lo relacionado con los contenidos, un régimen jurídico que le de soporte a las emisoras comunitarias, a las radios comunitarias. El derecho de réplica, el defensor de audiencias, introducir la figura del defensor de audiencias y la cláusula de conciencia más o menos alrededor de eso (E1)	
			Todo sigue siendo una agenda pendiente. Y luego el derecho de réplica porque aunque sea a nivel constitucional no se ha reglamentado. (E1)	
			En el caso de la radiodifusión porque en el 2006 se reformó la ley precisamente para fomentar que se asignaran nuevas concesiones. Porque la Ley de Radio y Televisión es una ley de 1960 y nunca se había tocado. Y claramente el modelo de concesiones de la ley del '60, para el 2006 ya estaba totalmente acabado. Llevamos en este país más de 10 años sin concesiones nuevas. Entonces sin asignar nuevas concesiones tú no puedes fomentar mayor pluralidad, ¿no? E7	
			y que las telecomunicaciones en particular tuvieran realmente una gran apertura cultural, una apertura de, de, hacia diferentes públicos y realmente ejercer el derecho a la información que tenemos todos los mexicanos de una manera libre, de una manera abierta. Esa es hasta donde entiendo, y cuando menos en mi caso, la motivación que en el 2006 se tuvo para, para, asumir la posición que en mi caso asumimos E3	
		concentración monopólica	y y y desde luego, este, eh introducir la competencia en telecomunicaciones (E1)  Ehm, es difícil recordar el entorno, el contexto, pero fundamentalmente es el mismo que motiva las reformas de la ley ahora. Es la existencia de un monopolio, la falta de competencia y la, la necesidad de una mayor diversificación en la oferta hacia el consumidor, hacia el público y contribuir también pues a que la economía no esté... en un oligopolio E3	
		debilidad institucional	pero nosotros no teníamos un período fijo. Nosotros a diferencia, por ejemplo de otros órganos como Cofeco. Ellos tenían diez años en ese tiempo. Nosotros pues, era por tiempo indefinido, lo cual quería decir pues en cualquier momento te podían echar para afuera. Eso te quitaba también cierto margen de maniobra, no? E2  El único problema fue que, buena parte de los comisionados, pues era gente que estaba muy identificada con Televisa y TV Azteca, un pequeño problema. De hecho tres comisionados estaban en esa circunstancia, este. El presidente, era este Héctor Osuna, que él fue el que impulsó toda esta reforma en el Senado, verdad? Estaba, este, un ingeniero que venía de TV Azteca. Se me va el nombre ahorita, este, como se llama Vega? E2	

			<p>En 2006 no se corrige el problema de origen; se corrige hasta 2013. La razón de fondo política, un poco de hidden agendas, te puedo decir yo de haber vivido de muy cerca el proceso era básicamente, y que luego derivó en la del 2013, era básicamente la pugna de los grupos de interés por los favores del regulador o las decisiones del gobierno. Básicamente era poder tener control, por una parte, y por el otro, tener movimiento. Te lo puedo decir, o sea son gente que aprecio mucho, pero la verdad la COFETEL en el momento del 2005 que se empieza a gestar la reforma, 2006, estaba prácticamente paralizada por cuestiones de temores políticos, entre la supeditación a la SCT. El presidente en ese entonces, de la COFETEL, no tenía ni la convicción ni se sentía con la fuerza moral ni la autoridad, ni las facultades legales para tomar decisiones. E9</p> <p>Pero bueno ese fue, digamos, el entorno en el que surge una propuesta de cambio legislativo en el entorno de las telecomunicaciones. Básicamente una COFETEL que no se mueve, supeditada al Ejecutivo, y una serie de grupos de interés que se empiezan a expresar buscando pues que se mueva la COFETEL, pero que se mueva a favor de ellos, no? E9</p> <p>Bueno mira, en 2006... desde la apertura había un problema de diseño institucional. Es decir, la manera como se decidió enfrentar el proceso de apertura en el mercado de telecomunicaciones estaba de origen mal hecha, mal diseñada. El famoso tema de la doble ventanilla, o sea, que tenías a la SCT y tenías a la COFETEL. La COFETEL que había nacido en un transitorio de la ley del '96, con cero independencia, cero fuerza regulatoria, supeditada a la SCT y supeditada a las decisiones del poder ejecutivo. Ese digamos es el problema de origen que puede haber sido el pretexto del 2006. E9</p>
		<p>direccionabilidad del ejecutivo</p>	<p>Entonces lo que ellos querían asegurar de alguna manera era quitarle al Presidente, el que fuera, la discrecionalidad del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión porque hasta ese momento como estaba desde la ley vigente de la Ley de Radio y Televisión las concesiones eran una concesión que se otorgaba a diferencia de las concesiones que a partir de la Ley del '95 en telecomunicaciones se otorgaban a través de una licitación pública. (E2)</p> <p>Y yo creo que lo que buscaba la gente de radio y televisión era precisamente quitarle al presidente esa facultad discrecional que tenía para otorgar y sobre todo para quitar concesiones. (E2)</p> <p>Si hablas mal de mí te quito la concesión, verdad? Un acuerdo que no estaba en ninguna ley pero desgraciadamente era bastante explícito, no? Siempre tenían esa preocupación la gente de radio y televisión. Entonces lo que yo creo que se buscó en esa reforma fue precisamente quitarle al presidente esa facultad. (E2)</p>
	Medidas clave	organismo único	<p>Yo hasta aquí puse cosas positivas como por ejemplo que un solo organismo público iba a manejar el espectro radioeléctrico y de telecomunicaciones, que se iba a eliminar la discrecionalidad en la asignación del espectro esta bien, que fortalecía y buscaba la independencia de la comisión y luego este punto aquí que... E2</p> <p>Y también otra cosa directa o positiva, que ya se ponía en la Ley a la COFETEL, porque antes la COFETEL estaba en el último transitorio de la ley en 1995. E2</p> <p>Entonces, haz de cuenta, tuvimos que litigar por muchos años, que por ejemplo Telmex nos ganó un litigio. Y Telmex no reconocía más autoridad que el Pleno. Entonces, haz de cuenta, para Telmex no existía ninguna otra autoridad dentro de la Comisión. Entonces fueron cosas que se ganaron que ahora ya estaba aquí en la ley. Y lo de esto: que se proponía que el Pleno fueran cinco comisionados, inamovibles, nombrados por el ejecutivo y con objeción del legislativo. E2</p>

		<p>Obviamente si se trató de más cosas, no? Por ejemplo, ya se puso el órgano regulador en la ley, se pasaron todas las facultades de radio y televisión de la Subsecretaría de Comunicaciones a la COFETEL directamente. Y de hecho, se hizo que la COFETEL fuera el único organismo que decidiera sobre radio y televisión. A diferencia de telecomunicaciones, que si dejaron la doble ventanilla entre la Cofetel y la Subsecretaría de Telecomunicaciones, verdad? E2</p> <p>¿Pero que hacía esa reforma? Esa reforma elevaba a rango de Ley la existencia de la COFETEL, que por alguna razón increíble era la única de las comisiones de todas que no estaba reconocida en una ley. Eso es lo que hacía en telecomunicaciones, no hacía otra cosa. Y en materia de radiodifusión actualizaba el método de otorgamiento de concesiones a licitación pública, como el resto de los sectores de concesiones y permisos sobre bienes del Estado. E7</p> <p>Y luego también que trasladaban a COFETEL todas las facultades que tenías la ST en materia de radio y televisión, igual que está en FCC y OFCOM y que el proceso de asignación de frecuencia sería a través de licitaciones públicas, no? E2</p>
	asignación de frecuencias	<p>muchas cosas me preocupaban pero una de ellas por ejemplo en el proceso de asignación de las frecuencias a la radio y televisión. Porque quisieron hacerlo como un proceso muy parecido al de asignación de las de telecomunicaciones. En telecomunicaciones en ese momento eran de que ganaba la postura válida más alta. E2</p> <p>La subasta. Y aparte los participantes tenían que solicitar la aprobación por parte de la Comisión Federal de Competencia para participar, no? Entonces, por ejemplo, en el texto de esa reforma decía que este... se solicitaba, o sea tú, hacías la... o sea presentabas la solicitud. No me acuerdo exactamente como decía. Pero haz de cuenta, no es lo mismo solicitar la aprobación que pedir la aprobación. E2</p> <p>No, no, no pedías autorización y pagabas. Pedías autorización y pagabas, pasabas por Hacienda y pagabas. Es que eso ya estaba en el anunciado transitorio de la Ley de Telecomunicaciones y era la fórmula con la que se modernizó Iusacell, Telefónica, Nextel. O sea, tú tenías una concesión que se dio con la ley anterior, la Ley de Vías. Porque la Ley de Vías era de 1940, ¿no? Entonces te daban las concesiones, haz de cuenta te decían: - “Te voy a dar una concesión de radiotelefonía móvil con tecnología celular. Entonces esa concesión, cuando te la daban era para hablar por teléfono. Entonces cuando la red se digitaliza y ya puedes enviar mensajitos no estaba incluido en tu concesión, en tu concesión vieja. Entonces las concesiones nuevas que venía de la Ley Federal de Telecomunicaciones, era una concesión que ya te permitía más servicios. Entonces como le hacías para que este cuate, que ya se digitalizó pudiera estar en igualdad de circunstancias. Entonces viene, chécate, el 12 transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Te dice que en concesiones otorgadas con anterioridad a esta ley, cuando haya un uso distinto o un servicio adicional, previa autorización y previo pago de tu contraprestación, pago que se determina con lo que pagó este señor en licitaciones y todo el rollo te lo autorizo. Lo mismo decía el 28 A. E7</p> <p>Pero aquí hay una cosa que a mí me llamaba mucho la atención, no? Que si bien estaban buscando un mecanismo de asignación muy similar al que había en la ley federal de telecomunicaciones. Pero cuando te pones a revisar la ley con detalles, con comas. Hay que revisarlo con las comitas y el punto y coma, todo todo, no? Cuando yo estaba revisando el texto final de las reformas yo deducía que estaban planteando un mecanismo que si bien privilegia que las frecuencias no se asignen a través de licencia pública no garantizaba que estas se asignaran de una manera transparente. Que no aseguraba una justa contraprestación para el estado, tampoco aseguraban un uso eficiente del espectro y tampoco aseguraba una estructura de mercado competitiva, no? Y por qué? E2</p> <p>Lo más grave es la visión apriorista del proceso de licitación. En donde los participantes únicamente tienen que presentar como requisito ante la COFETEL para participar en la licitación la solicitud de opinión favorable. E2</p>

	<p>Nosotros decíamos, bueno, la ley está bien. O sea, lo que pretenden está bien. Pero si por ejemplo esta parte se tenía que corregir. Por ejemplo esta parte de que la Comisión Federal de Competencia tuviera más injerencia en la asignación de espectro. Para mí esa es la parte medular de la ley. Porque lo que no quería Televisa y TV Azteca es, consiguieron sacarle la discrecionalidad al presidente, pero a ellos nunca les ha interesado que haya licitaciones de una tercera cadena. E2</p>
prórroga de concesiones	<p>Las otras partes que, como se llama, que pretendimos cabildear fue por ejemplo esto, no? Que había la prórroga de las concesiones. Por ejemplo que decían que el tenedor de alguna concesión actual tenga la prórroga en automático y sin pago de contraprestación. Eso no pasaba en telecomunicaciones. En telecomunicaciones hay un procedimiento que en la quinta última parte de la vigencia de la concesión tú tienes que ir a la Secretaría. (...)Pero, esa era una cosa también fatal. Ya dejaba las concesiones para siempre, no? Entonces era un punto que también nosotros. En concreto en radio y televisión estábamos nosotros buscando, no? E2</p> <p>Tampoco decíamos nosotros que no existe el término cesión de derechos. Más bien traspasa una concesión, no cedes el derecho. Como se manejaba en la ley era algo así como ya el espectro es mío y si quieren lo vendo o no. No no, el espectro es de la Nación. E2</p>
convergencia tecnológica	<p>En los aspectos negativos, verdad? Pues obviamente este... comentaba yo en ese tiempo que estabas tú... la comisión interpretar y aplicar dos leyes que tenían objetos y motivaciones distintas. Porque la ley de telecomunicaciones siempre ha tenido un espíritu pro competencia. (...)Ahora la Ley de Radio y Televisión tiene un espíritu más de control por parte del Estado. No es así como que pro competencia absolutamente para nada. E2</p> <p>Entonces en ese momento yo tenía la duda de que esta ley pudiera fomentar la convergencia tecnológica. Y sobre todo en la parte de regulación de telecomunicaciones pues no hubo ningún cambio substancial en términos por ejemplo de la dominancia, en términos del mejoramiento de los procedimientos de interconexión, estos diferentes requisitos para otorgar concesiones de redes cableadas del espectro radioeléctrico, que tienen que ver con la, con lo que están haciendo ahorita de la concesión única, no? La parte de sanciones siguió en la Secretaría de Comunicaciones que es totalmente absurdo y la parte de la posibilidad de pedir información a los legisladores, no? E2</p> <p>Decíamos nosotros, bueno, también vamos a hacer lo de la concesión única. Ya que era un absurdo que se te daba un título de red y un título para explotar las bandas. Y luego por ejemplo si tú querías dar un servicio adicional, tú tenías que ir a la Comisión y solicitar este servicio adicional. Y si a la Comisión se le pegaba la gana te podía poner una contraprestación, cosas bastante extrañas. E2</p>
sanciones	<p>La parte de sanciones siguió en la Secretaría de Comunicaciones que es totalmente absurdo y la parte de la posibilidad de pedir información a los legisladores, no? E2</p> <p>Y la parte de sanciones, queríamos que las sanciones ya las pasaran a la COFETEL porque las cosas aun las mandaba la Secretaría. Inclusive también pedíamos nosotros, ahora ya se dio, lo que en aquel tiempo era impensable así como la expropiación petrolera, la participación del sector privado. En aquel tiempo te decían las concesiones es una facultad, una prerrogativa pero que jamás el Secretario de Comunicaciones iba a dejar. La importancia de un órgano regulador es que él tiene la llave para entrar al mercado, entonces la llave estaba discrecional con el Secretario. E2</p>

		información	También pedíamos y también la posibilidad de que la comisión pudiera solicitar mejor información a los regulados. Estás en una industria donde están estas empresas integradas verticalmente, que tienen posibilidades, sobre todo las grandes, dan varios servicios y todo. Tienen economías de alcance. Tienen posibilidades de llevar a cabo prácticas anticompetitivas, prácticas monopólicas relativas, como son subsidios cruzados, discriminación de precios como son precios predatorios, no? Entonces que se le diera a la Comisión más armas para poder hacer eso. Era lo que nosotros pedíamos, no? Bueno, ya lo van a hacer E2
		nombramiento de comisionados	Otro punto también tenía que ver con el nombramiento de los comisionados. Ellos decían que los comisionados tenían que ser nombrados por el Ejecutivo, con objeción de parte del Senado. Nomás que había un pequeño problema, un pequeñito problema. Este era un órgano desconcentrado de la Federación. En un órgano desconcentrado los comisionados los nombra el Presidente y no puede el Senado meterse a nombrar o vetar a alguien porque está invadiendo la esfera del Ejecutivo. Bueno, esa la dejaron, que eso luego les costó que ese fue uno de los primeros reveses que tuvo esta ley fue precisamente esto. E2
	testimonio histórico		<p>Bueno, quedó un testimonio histórico que a la postre ha salido triunfante porque de acuerdo con la, con la reforma reciente, nos da la razón. Que aquel voto que fue tan cuestionado, que fue tan criticado incluso por nuestros, mis mismos compañeros del grupo parlamentario son ahora quienes lo han promovido la reforma y van incluso más allá. E3</p> <p>A lo mejor hay que verle ese aspecto positivo histórico a la ley del 2006. A lo mejor abrió algunos caminos. Antes de la ley de 2006 el otorgamiento de concesiones en televisión era imposible. Y te voy a decir por qué era imposible. Porque la Ley de Vialidades decía, palabras más palabras menos, que una vez desahogado el procedimiento de los interesados y las calificaciones, la Secretaría a su libre juicio decidía quien seguía con el trámite. Y eso que fue muy útil en las épocas del viejo PRI, en las postrimerías de la caída del régimen se volvió un suicidio para el Director General de Sistemas de Radio y Televisión en funciones. Los últimos dos fueron, son, muy amigos míos. Uno es diputado ahorita, que lo molestan mucho por ser "diputado televiso", a González Luna, Federico. Él era Director General de Sistemas de Radio y Televisión y el que lo sucedió en el primer sexenio de Fox, porque al final del sexenio de Fox es cuando viene la Ley Televisa, el que lo sucedió, que también es muy amigo mío, Jorge Rodríguez. A los dos les pasó lo mismo, los dos convocaron, hicieron lo más, lo más cerca a una licitación posible. Nada más que ellos tenían la obligación de decidir. Ellos no estaban facultados para hacer una licitación, porque sería tanto como abdicar a una facultad constitucional del Secretario. E7</p>
Proceso de diseño	Afiliación	Televisa	<p>Televisa. Supimos que fue el equipo jurídico de Televisa los responsables de elaborar, eh dicho contenido con la participación de un Subsecretario de... la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de apellido Hoth E1</p> <p>Televisa, y nada más(...) De hecho el mote de la Ley Televisa se lo ganaron muy a pulso [jajaja]E2</p> <p>Bueno él fue el que presentó la reforma, que se dio a conocer como la reforma de Lucero Palma. Pero todo mundo sabe que cabilderos de Televisa fueron los que hicieron la redacción, la pasaron y obviamente a mí me tocó que pasaran esa reforma. E2</p> <p>Bueno, yo creo que la mayor de la gente ignoraba, este... ehh yo no vi gente militante a favor de la Ley Televisa en los grupos parlamentarios que no fueran los coordinadores. E1</p> <p>Ese fue el problema. Lo metieron al oscurito. No me consta porque...Ahí te va. La ley la metieron y yo sí creo que la metió Televisa. A mí no me consta pero ¡Ahhhh! Digo, ya. Ahora sí que cuando el río suena agua trae. Digo, si es la Ley Televisa seguramente la metió Televisa. E7</p>

		<p>Mira, formalmente, son la Cámara de Diputados. Debo decirte que en el proceso de la construcción de la reforma no se le dio acceso, ya no digamos a la COFETEL, ni siquiera a la SCT. Es un trabajo que te lo puedo decir, porque te lo vas a encontrar en notas periodísticas, todos lo sabemos, se hizo en la oficinas de Televisa. La trabajó Tejado Donde en forma muy particular y por ahí todo un equipo de gente, no necesariamente de Televisa, pero digamos afines políticamente a Tejado, que son la gente del... Cómo se llama? Este gremio de abogados de telecomunicaciones, IDET, Instituto de Derecho de las Telecomunicaciones. Hay muchos amigos míos ahí, no? Gente muy inteligente y que le sabe mucho a eso. Pero obviamente las motivaciones estaban ahí porque la motivación al analista de aquel tiempo, al crítico:- "hay que sacar a Jorge Arredondo de la COFETEL, no? El presidente de aquel tiempo. E9</p> <p>Te digo, que entiendo que se trabajó en la oficinas de Televisa. Se matizó con gente de la industria pero más afín a ellos para un poquito darle legitimidad y darle pues sí espacio a gente que le entiende al tema. Este amigo que ahorita es diputado, se me fue el nombre, también vinculado a Televisa. El diputado del Verde. Federico González Luna. Pues estaba él, Tejado Donde. De cierta forma Eduardo, también tuvo que ver, Ruiz Vega, también tuvo que ver. Él estaba en el IDET, fue beneficiario, al menos al principio, después ya lo corrieron. Por razones de juicio que fíjate. E9</p>
	Junta de coordinación política	Nada más yo quisiera eh con todo.... Con todo... yo quisiera expresarle mi impresión de que Pablo cometió un error. Pablo Gómez, influido por opiniones que pudieran haber tenido intereses, pero creo que fue Chuayffet el que construyó el andamiaje de respaldo a la Ley Televisa. E1
	Lucero Palma	<p>De apellido Lucero, psicólogo, al que no le habíamos conocido ningún involucramiento en el debate sobre medios de comunicación, luego que indagamos, eh una yo me enteré por una llamada del Senador Javier Corral. Porque yo me encontraba en la ciudad de Zacatecas en ese momento emm convaleciente pues estaba enfermo de neumonía E1</p> <p>digo por parte de ellos de cabildear la ley, no? Porque no se si sabes pero la ley se propuso en noviembre de 2005. La propuso un diputado que se llamaba Lucero Palma (...) Su único conocimiento que sabíamos que tenía del tema es que era radiodifusor en Coahuila. No sé en dónde. .E2</p> <p>La meten con un diputado X. No me acuerdo como se llamaba(...)Uno del PRI y que además había sido radiodifusor. Seguro el típico cuate que te dice: -"Si hombre, yo la suscribo. Yo creo que nunca se imaginaron el éxito que iba a tener, ¿eh? O sea, porque la meten y a la semana estaba saliendo por unanimidad del Pleno. E7</p>
integración	frecuencia	<p>tuvimos diversas comparecías de eh de de recuerdo una con el subsecretario Alejandro Cualt, pero debí decirle que estábamos excluidos de toda negociación a ese respecto. Era la junta de coordinación política la que monopolizaba todo lo relacionado con eso, Chuayffet. En el corazón del respaldo la Ley Televisa, pero también de manera decidida Gonzalo Morfin y Pablo Gómez.E1</p> <p>bueno, que hayan salido en defensa de Televisa un grupo antiguo que se qué quisieron es más ni siquiera al que formalmente suscribe la iniciativa, el diputado Miguel Lucero, lo recuerdo asumiendo una postura de defensa de lo que en teoría era su iniciativa. E1</p> <p>Fue en 2005, en noviembre en algún momento de la segunda quincena, o en la primera quincena de noviembre inclusive me la pasaron. Me pasaban muchas cosas, este de la secretaria de Gobernación. De la Secretaría de Gobernación me mandaban todo lo que iba a salir, que estaban discutiendo en el legislativo. En este caso era una ley. Sucedió, la analizamos, hice comentarios de que estaba muy mal y la guardé. No pensé que fueran a sacarla. Hasta que un día, me acuerdo porque el jueves fue primero de diciembreE2</p>

Y para esto el 29, el 28 me habló en la noche el secretario particular del Secretario de Comunicaciones para preguntarme que si sabía que al otro día iban a aprobar en comisiones la iniciativa del famoso Diputado Palma, no? Y digo: -“¿Cuál? Pues, ni me acordaba. No puede ser que estén aprobando esta. ¿Se hizo algún foro? No. ¿A alguien le hicieron alguna consulta? No. Pues pasó así. Pasó como mantequilla, no? Realmente el proceso en la Cámara de Diputados pasó. El lunes nos enteramos, el martes se votó en Comisiones. Yo el miércoles pregunté en Los Pinos si sabían de la ley y me dijeron que no, que no sabían nada. Y el jueves la votaron en el Pleno.E2

Y de ahí vino todo el proceso cuando pasó a la Cámara de Senadores, que sí tuvimos la oportunidad más o menos de frenarla, no? E2

Que de hecho empecé con el pie derecho, digo con el pie chueco, no? Porque con el que empecé viendo y que trataran de revisarla bien y todo fue precisamente con Héctor Osuna. Lo fui a ver un par de veces. Le hice una nota, le hice una presentación de las cosas que cuestionaba de la ley.E2

Ah, bueno, de todo esto no se si sabes que precisamente Héctor Osuna empezó a hacer unos foros sobre esta reforma en ese lapso entre diciembre y abril. Obviamente en los foros quien presentó, llegó a estar Eduardo Ruiz Vega, Javier Tejado Dondé, que ese es el master de todo esto, Gonzalez Luna. Todo los que estuvieron, ya pura gente afín, Fernando Soria, hasta que vino Javier Lozano y reclamó. Pues dijo: -“Oigan esto también tiene que ser plural y ábranlo a otras ideas”. Y ya fue que lo empezaron a abrir un poquitito hacia otros posicionamientos. Entonces aquí nos cuestionaban mucho a nosotros porque decían: - “Uds. no tienen una postura pública”. Dijimos: - “No la podemos tener porque nos dicen que no la podemos tener, lo que si podemos hacer es evaluar información de los Senadores y fue de esa manera que se pudo convencer a una gran cantidad de senadores, porque si mal no recuerdo aparte del PRD que estaba en contra, logramos que algunos del PAN, entre ellos Corral, y muchos del PRI, entre ellos Bartlett, Sauri, Borrego y ahorita no me acuerdo, que otros más que votaron en contra de las reformas.E2

Hubo un día, ahora no me acuerdo exactamente que día fue, que nos citaron del Senado de la Comisión de Comunicaciones. Y nos citaron a COFECO, COFETEL y al IFE. De IFE, este cuate que salió después, este cuate que salió después, Ugalde, Eduardo Pérez Mota y nosotros. Nosotros me da risa porque estábamos en el paredón de fusilamiento. Y a ellos también los pusieron en el paredón de fusilamiento.E2

No, obviamente en la Comisión no. Yo creo que se daban directamente en la Cámara de Diputados, en el Senado. Directamente se daba ahí. De hecho yo tengo un término que yo acuñé. Que se dice mucho de la captura del regulador: -“El regulador está capturado.”. -“ No el que está capturado es el legislativo”. En ese momento era lo que estaba capturado . Y tiene lógica, no? Es más fácil, vas entonces y capturas al legislador y con eso te aseguras leyes a modo que el órgano regulador tiene que aplicar así tal cual. E2

Siíiii... Bueno, Televisa no era regulado de nosotros. Pero se acercaba. A través de este instituto que yo te digo. Obviamente porque querían convencernos de la bondades de la ley. E2

Con el Senado tuvimos un acercamiento muy fuerte pero fue underground porque no estaba permitido por el secretario. En aquel tiempo había una prohibición para que tú accedieras directamente al poder legislativo. Para eso había una oficina del legislativo que estaba en la Secretaría de Gobernación. Bueno, estos ni se enteraron, o ni se quisieron enterar. Mejor nosotros lo hicimos directamente. Alguien de mis colegas decía:- “ Y bueno, que tal si se enoja el secretario?”. – “Que nos corran”. Igual ya nos van a correr [jajaja] ¿Cuál es el problema, no?. Entonces realmente eso hizo que tomáramos una decisión. No muy abierta pero yo creo que muy efectiva, debajo del agua. E2

		<p>Cuando me quedó claro que iba a pasar esta ley? En Diciembre, cuando estábamos ahí en el Senado negociando. Estaba yo en el Estadio Azteca, viendo un partido América – Tigres. Estaba en un palco con las personas que trabajaban conmigo. Mi suegro tiene un palco ahí. me dicen: - “Ya vió quien está en el palco de Azcárraga? Fox y Martita. Dije: -“Bueno. Más claro ni el agua, no? E2</p> <p>No, no lo recuerdo pero hubo varias y también hubo varias reuniones dentro y fuera de la cámara, organizaciones ciudadanas, de ONG’s independientes, participó mucha gente de la Universidad Metropolitana. Yo recuerdo haber tenido muchas reuniones con gente de la Universidad Metropolitana, hicimos varios, varias sesiones con asesores que nos ayudaron a sostener, bueno a construir y sostener nuestra posición. E3</p> <p>Y fuera. Sí, sí también. Recuerdo habernos reunido varios legisladores. Bueno, no varios, algunos pocos legisladores de aquel momento con organizaciones ciudadanas libres, progresistas que tenían una posición coincidente con la de nosotros.E3</p> <p>Bueno, sí por supuesto. Había, había un interés de esta empresa y lo hizo más bien a través del grupo parlamentario y los líderes del grupo parlamentario de entonces, ¿no? E3</p> <p>Pues mira. Yo como en aquel tiempo era funcionario público me enteraba solamente de oídas. Yo no podía. No estaba invitado formalmente nadie del gobierno para participar. Te digo, yo creo que mucho de eso se dio en las reuniones del IDET, que eran formales e informales, que trabajaban el tema. La CANIETI por ahí tuvo que ver, porque algunas de las gentes eran los mismos y por ahí se comunicaban y se ponían a trabajar. No hubo foros ni nada parecido. Mira, inclusive, de un día para otro apareció la ley, pasa a la Cámara de Diputados rapidísimo. Ahí si te lo digo porque me lo dijeron diputados de manera directa, me lo dijeron a mí en personal, no la leyeron.E9</p> <p>Se logró detener un poquito en el inter de diciembre en que se van a receso las Cámaras. Ya no se tocó, no se trabajó ya más. Se volvió a meter por ahí de febrero y se votó y ya pasó. Lo que trato de decirte es: en todo ese inter por más que haya habido, pues a mí me tocó por parte de la COFETEL, llevar una propuesta con el entonces Presidente de la Comisión de Comunicación del Senado, que era Hector Osuna, que luego fue mi jefe en la Cofetel.E9</p>
	continuidad	<p>Tenían un foro ahí, de hecho es una organización que se llama el Instituto del Derecho a las Telecomunicaciones, que ahora el presidente, que ya lleva buen tiempo allí, es Gerardo Soria. Él entró como comisionado conmigo, después renunció se peleó con el Subsecretario, era un abogado brillante. Ese grupo lo fundó Javier Lozano y Javier Tejado estuvo muy activo en este proceso y luego este grupo propuso una serie de cosas. Desde que llegamos nosotros hasta que salimos nos estuvieron corte y corte. Y muchos de los que están ahí son gente que estuvo cabildeando a favor de la Ley, no? O escribiendo la Ley inclusive.E2</p> <p>Pero la diferencia del otro proceso es que durante el proceso de discusión de la ley y luego de ejecución de la ley. Te estoy hablando de la conformación del siguiente pleno, ahí la industria estuvo muy representada. Tan representada que los servidores públicos de la administración de Fox les pedían su opinión. Les pedían listas de candidatos para para definir quienes iban a ser los consejeros. E7</p>
Distribución de poder	coaliciones	<p>Bueno, es que teníamos, repito, hubo un momento en que teníamos el aval de, de, personajes inteligentes, intelectuales, académicos, juristas que nos hacían abrigar alguna esperanza. Pero las fuerzas reales de poder en el país, pues llegó un momento en que nos dimos cuenta de que era más bien testimonial nuestra posición, pero a la Corte lo testimonial se convirtió en realidad.E3</p>



		<p>La verdad que la del 2006 es una ley, te lo digo porque esa sí la conozco de memoria, y la sentencia de la Corte. Eso sí me lo viví todito. Es una ley que la verdad mis respetos, es una ley que con un afán muy destructivo, ganó la batalla en la opinión pública, el grupo este opositor. Porque, en serio que no decía eso.E7</p> <p>Pero cómo le vendes al público, a los analistas y todo que eso era un retroceso y no un avance. Cuanto te digo, inclusive por número parece un avance. El problema es que nunca se atrevieron abiertamente a salir y decir: -“Hay un grupo de interés detrás de esto”. También no se atrevieron porque el Presidente estaba un poquito jugando, el Presidente de la República me refiero, estaban jugando un poquito con todo eso, no? Juega con Televisa porque ya vienen las elecciones, a lo mejor gana el Peje E9</p> <p>Porque al final de cuentas es un gremio muy pequeño. Entonces muchos de los que estaban del otro lado habían estado acá. Al pasar lo años iba a ser al revés. Y bueno, es muy pequeño este mundo, entonces había filias y fobias entre los actores para un lado y otro, no? Entonces yo siento que también había desconfianza de: -“Oye, pues es que si hay cambio de comisionado, pues queda sutanito. A lo mejor este va a ser un beneficiario, entonces a lo mejor no está jugando con nosotros”. E9</p>
Recursos	cabildeo	<p>Cuando advertimos eso fue cuando consideré que la carta podía estimular el proceso de revisión para que el Senado funcionara como cámara revisora. Y entonces la suscribimos 111 diputados eh en en, pues solicitando que el Senado de la República procediera a revisarla, dado que realmente en la Cámara de Diputados eh la iniciativa de ley, fue tratada por vía fast track. E1</p> <p>Si bueno, hicimos trabajo en la opinión pública y cabildeo para que se lograra el número requerido para interponer recursosE1</p> <p>Exactamente. Pero fue una cuestión muy interesante porque obviamente nosotros hicimos una presentación, hicimos toda una serie de argumentos muy bien sustentados de por qué estaba mal esto, no? Obviamente había senadores de todo, no? De los que estaban en contra, de los que estaban a favor.E2</p> <p>Logramos interesar a mucha gente y que saliera el recurso que finalmente se presentó en la Suprema Corte de Justicia. Por ejemplo ese artículo que nosotros alegamos que era inconstitucional, el que nos echaba para afuera, pues sí que era inconstitucional. Ya para que nos servía un año y medio después. Bueno, al menos teníamos la satisfacción de haberlo metido. E2</p> <p>Otros de los recursos que se intentaron, pero pues no se tenía ni lejanamente una fracción del poder que podía tener la contraparte eran los medios. Tratar de jugar o de meter en los medios de que esto no era un avance sino un retroceso, que iba a afectar.... Tuvieron mucho problema para venderlo. Mira era muy difícil de vender porque era una cuestión muy técnica. Era, por un lado, muy técnica y, por otro lado, muy político, que siento que el Presidente de COFETEL no tuvo ni el apoyo del Secretario, ni del Presidente de la República, ni la intención ni la credibilidad el sólo para aventársela.E9</p>
	expertos	<p>La comisión bicameral del Canal del Congreso acordó poner a disposición del debate sobre la Ley Televisa la eh en el Canal del Congreso para para ese motivo se contrató a Javier Solórzano, que en ese momento todavía no formaba parte del Canal del Congreso (...) Pero en ese momento era un órgano de difusión más o menos importante y ahí se produjo una serie de debates que crearon una conciencia crítica respecto a los contenidos de la Ley Televisa. E1</p> <p>Otra de las cosas que se platicó era contratar a alguien que llevara las relaciones públicas o ese tema. En COFETEL nunca se hizo, nunca se hizo. Probablemente nunca se hizo porque no había apoyo de parte de arriba, no? De la SCT.E9</p>
	tiempo	<p>Y luego ya por eso, con esos dos antecedentes de que no sabemos ni como las dos leyes, que aparte venía una contienda electoral. Pues era así como que muy raro que estuvieran metiéndose exactamente en las dos leyes, no? E2</p>

		Fue prácticamente uno de los últimos días de sesiones de la Cámara que lo aprobaron, no? Que estuvo bien interesante porque lo metieron como a las 2 de la tarde, se aprobó rápido porque eran setenta y tantos diputados.E2
	fuerza	<p>Sí, directamente. Yo en lo personal, sólo de manera muy indirecta tuve algún indicio, ¿no? Pero sí recomendaciones expresas de que declinara de mi posición. Eso sí lo tuve.E3</p> <p>Pues más bien de carácter político, ¿no? Más bien de disciplina partidaria y de conveniencia política en el largo plazo, esos son los recursos pues de la presión, de la presión. Hasta ahí es donde yo pude darme cuenta, ¿no? E3</p> <p>Se lo digo tal cual, se acerca alguien muy influyente de los dirigentes del grupo parlamentario de mi partido para hacerme una entrecomillas respetuosa recomendación que yo no votara en el sentido que lo iba a hacer. Porque iba de por medio que me iba a costar en mi carrera política. Eso, eso fue ya estando yo en mi curul en la sesión, en el momento de, unos minutos antes de la votación.E3</p>
	apoyo político/ financiamiento	No tenías ni si quiera, digo como COFETEL, el apoyo del Presidente del propio Ejecutivo como para poder instrumentar una campaña en contra, no? (...) O sea la COFETEL. Yo creo que aquí el recurso más importante es el dinero, no? La COFETEL no tenía ni el leverage con la Presidencia de la República, ni con la Secretaría. No tenía ni lejanamente los espacios mediático que tenía el bloque de enfrente, que estaba liderado por Televisa y no tenía ni los voceros con la credibilidad o la capacidad para retar eso. E9
Dimensión relacional en la red	acción unilateral	<p>De tal manera que fue un auténtico albazo de Televisa. Concertado entre los coordinadores de las diversas fracciones parlamentarias. A los que veníamos participando en el debate... eh, de los medios en general, nos sorprendimos mucho cuando advertimos que el que suscribe la Ley Televisa es un diputado de Chihuahua.E1</p> <p>Y, y de ahí nos enteramos que se trató de algo tan sorpresivo que aun diputados identificados con la línea crítica que el senador Corral podía votar... sorprendidos y es que se presentó como una iniciativa totalmente consensada entre los coordinadores. Pero no nada más consensaron el procedimiento, sino se pusieron de acuerdo sin que el resto de las bancadas tuviéramos acceso a una información mínima, entonces la gente no votó conscientementeE1</p> <p>pero finalmente el mayoriteo se impuso y lo que viene a modificar o a frustrar eh eh el objetivo de esa ley fue eh la Suprema Corte.E1</p> <p>Pero cada uno hicimos, los convencimos que se hicieran como 21 reservas y aprte todo los artículos todos. Y era simpatico porque inclusive había errores de redacción muy evidentes. Acá el problema es que si le cambias una coma tiene que pasar a la Cámara de Diputados, de la de Senadores regresar a la Cámara de Diputados. Entonces me acuerdo como desde las 3 de la tarde hasta las 4 de la mañana se estuvo discutiendo punto por punto. Entonces ahí subía Dulce María Sauri, y subía Bartlett, subía Corral, subían los del PRD toooodos. Porque cada uno tenía sus puntos de reserva. Se hablaba, se discutía. Me acuerdo una que subía Dulce María Sauri: -“ Bueno, no me van a decir que esto no lo van a cambiar?”. Un error así grave de redacción. No, se vuelve a votar. Y tenías a los setenta senadores que estaban cuidados que no se rompiera el quorum, ni de un lado ni del otro. Claro, eran setenta y cincuenta y tanto, cuarenta y tanto de los otros. Yo creo que a todos les pusieron un pañal para que no fueran al baño. Y les dieron Red Bull para que no se quedaran dormidos.[jajaja] Ahí estuvieron todos hasta que se votó.E2</p> <p>Si porque en la otra no intervino nadie, no? Fue madruguete, madruguete, madruguete. E2</p> <p>Prácticamente no había margen de negociación... Ya llegó un momento en que nuestra posición, aun cuando abrigábamos esperanzas porque gente experta inteligente incluso con una enorme reputación profesional nos apoyaba y estaba de acuerdo con nosotros. Pues sí había una enorme presión y una definición muy clara y muy contundente de parte, en mi caso del grupo parlamentario del PRI, era una posición distinta a la que nosotros teníamos.E3</p>

		<p>Pero yo creo que lo que mal empieza mal acaba. Entonces, lo empezaste mal, ahora sí que quisiste demostrar demasiado poder. Como nos dicen el poder fáctico. Quisiste demostrar que tienen un poder fáctico muy grueso. Se te pasó la mano, ahora sí que te la revirtieron, ¿no? Te la revirtieron. E7</p>
	sin interacción	<p>Bueno quiero decirle que no se discutió en Comisiones la Ley Televisa. Ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria. No siguió el procedimiento normal, yo debí haber conocido el tema, por mí, porque por mi pertenencia a la Comisión de Radio y Televisión. E1</p> <p>Vengo a la Ciudad de México para pues, en mi carácter de Presidente de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, para recibir un reconocimiento que me ofrecieron en el Canal del Congreso y ahí pude ver al presidente de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía, el licenciado Javier Orozco y no nos comentó nada. E1</p> <p>No hubo interacción, nos fuimos a tratar de ganar a la opinión pública para nuestra posición E1</p>
	conflicto	<p>Y eso generó la postura de Emilio Chuayffet de destituir al Director del Canal del Congreso y a la directora de noticias. Pero la comisión se opuso porque exigiendo que debía proceder primero una investigación. Afortunadamente ya había un marco jurídico que le daba a la comisión la... las atribuciones en ese terreno. Fue un conflicto que duro un buen tiempo, finalmente los despedidos fueron los responsables de ese eh de ese incidente una vez que se procedió a la investigación y permanecieron en sus cargos tanto la Directora de noticias como el Director del Canal, y crearon el ánimo de algunos de nosotros que era evidente que Chuayffet le daba al Canal del Congreso por la resonancia que tuvieron los debates sobre la ley eh la Ley Televisa en donde concurrieron pues los... los expertos en el tema y en donde se fue construyendo una opinión muy crítica de esa Ley Televisa, pero desde luego yo estoy expresando solo una conjetura de lo que pudo haber sido una represalia consecuencia del desacuerdo que teníamos con eso. E1</p> <p>Obviamente yo también te puedo comentar aquí que había una prohibición expresa del Secretario de Comunicaciones de que nosotros interviniéramos en esto. Si nos dijo: -“Saben qué? Uds. no.”. Cuando ya pasó la Cámara de Diputados nosotros los fuimos a ver – “¿Qué pasó?, ¿qué va a pasar?. Bueno, ya sabemos que va a pasar. Pues está muy claro ahí lo que dice, no? Bueno que sepas la posición de la comisión?” Entonces él dice: -“No, la Comisión no tiene que tomar ninguna postura en esto hasta que se resuelva en definitiva en el Senado”. Pues si te condenan a muerte ya después, puedes tú alegar algo ya después de que te aplican la inyección letal, verdad?. Igualmente no estuvimos de acuerdo con el secretario en ese punto y le dijimos que nosotros íbamos a ver que... que no estábamos de acuerdo con lo que nos estaba él pidiendo. Y lo que hicimos fue acercarnos al Senado: primero lo hice con Osuna, pero después pudimos tener un acercamiento con Corral, con Manuel Bartlett, que tuvo una intervención muy destacada. También Borrego, Dulce Sauri y Borrego. Y también Tatiana.E2</p> <p>Otro de los artículos transitorios nos corría a nosotros, no? Entonces me decían: -“Bueno, es que tú no estás de acuerdo con esta ley porque vas a perder tu chamba. -“No la chamba la va a perder todas maneras en diciembre, o cuando sea. Eso no es tema. ¿Esto cómo lo arregla?” Me decían: -“Noooo, hombre, bueno, ahorita pasa la ley tal y después hacemos el arreglo. – “No, hombre, después cuándo?” . Cuanto pasaron?, diez años, ocho años, no? E2</p> <p>Entre ellas estaba también esa de que nos querían correr. Decían los integrantes de este Pleno no pueden ser parte del Pleno próximo, no? Yo hablé con estas gentes, muchas de ellas y me decían: -“Bueno, como se llama?, pero para qué lo pones? Tan fácil si ya te van a pasar la ley pues dile al presidente que no nos postule, nos tiene que postular el presidente. Si no nos propone el presidente no sirve de nada. Lo que no van a hacer, nos van a dar una salida bastante digna. E2</p>

Estos argumentos, algunos muy pesados por parte de quienes apoyaban esto, entre ellos Emilio Gamboa Patrón. Él era de los principales que están apoyando a la ley. Entonces nos dice: -“Bueno, lo que uds. no nos pueden negar es de que esta ley es un avance”. Entonces decimos: “No un avance, es un retroceso”. -“No pueden decir eso”, dice. Porque estamos avanzando”. -“Pero en lo global es un retroceso”. Y me acuerdo que estaba la prensa ahí. Cuando de repente veo que se paran todos los periodistas y ya se empiezan a reír. A mí me llamó la atención. Me paré y alcancé a una periodista: -“ ¿y por qué se van?”. Ella dijo: -“ya tenemos la nota. La nota es “ESTO es un RETROCESO”. Y salió al otro día. Me acuerdo que me habló Javier Lozano al otro día y me dice: -“es que ahora si le subieron el precio a la aprobación de esta ley”. Entonces ya mucha más gente empezó a oponerse. E2

Pero fue un proceso que sí se desgastó mucho. El PRI, de hecho, de alguna manera se fracturó. DE ahí fue cuando salió Bartlett, Genaro Borrego de alguna manera se alejó de ellos. Dulce María Sauri ya no es actor importante como lo era en el pasado, no?. En el PAN también hubo sus fisuras por este tema. El PRD estaba más unido en ello, creo que tuvieron todos los senadores del PRD, no sé cómo sería en otro partido, pero estuvieron muy unidos en ello. Pero digo fue también un rompimiento de partidos muy importante sobre este tema.E2

No Fox todavía, fue en abril. Nombró como presidente a Lerdo de Tejada. El esposo de María Elena Servín. Nada más que este amigo se enteró en el periódico de que lo iban a nombrar presidente de COFETEL. Y Dijo:-“No yo no quiero”. También habían propuesto a Julio Divela, el que era Director del Canal 11. A ese lo bajaron porque decían que era casi casi empleado de Martita Sahagún. Nosotros logramos cabildear que dejaran a alguien de la comisión, que en este caso fue José Luis Peralta. Que él era el Director de Planes Técnicos y Fundamentales, un ingeniero muy capaz. Fue propuesto y él quedó. Luego nombraron a Martínez Pous, que él había sido Director Jurídico regulatorio de COFETEL. Y se propuso también a Rafael Del Villar, que venía de Banco de México. Ahí operaron Televisa y bajaron a Julio Divela, bajaron a Martínez Pous y bajaron a Rafael Del Villar. Divela ya se fue a su casa, el puesto de presidente estaba bacante porque este sr. Lerdo de Tejada no había aceptado y el único que estaba como comisionado era José Luis Peralta. Entonces tuvieron que nombrar otros cuatro comisionados. En este caso de los comisionados fue como entró González Abarca, fue como se llamaba el ingeniero de TV Azteca, entró Héctor Osuna, entró Eduardo Ruiz Vega entró un senador por Hidalgo que se llama, haz de cuenta pasó en la comisión que lo tuvo que hacer él, el que se quedó este senador había aprobado la Ley, junto con Osuna y estos dos de Televisa y TV Azteca. Ahí tenías al órgano a medida, no? Nada más que esto les falló porque nunca pensaron que uno de ellos fuera a ir al amparo, Del Villar y González se fueron al amparo. Y después de un buen rato lo ganaron y lo tuvieron que nombrar y echar para afuera a los otros.Y luego en el inter no aguantó las presiones Hector Osuna y fue cuando entró Moni de Swaan. E2

Y aun aquí tuvimos nuestros roces con el Presidente, con su gente, con el Secretario e Comunicaciones porque primero decían:-“Bueno ya se van y que les vaya bien ”. Bueno les dijimos:- “ Nos vamos, nada más que acuérdense que los comisionados no somos sustituibles, únicamente podemos ser sustituidos por otro comisionado”. No no no... Luego como que leyeron, entendieron y dijeron, no. Ya habían nombrado hasta unos encargados de despacho. Según esto le estábamos entregando a unos encargados de despacho. Imagínate trabajar con unos extraños, es absurdo . Yo te dejo lo que quieras, pero tú no vas a tener facultades, pero bueno. Como que le entendiero y dijero: - “ Saben qué? Ya no se pueden ir “. – “ Cómo que no nos podemos ir?. – “ Nooo no se pueden ir, que va a pasar con la comisión? – “A ese es su problema, ese ya no es mi problema digo yo y les presento mi renuncia. – “ no se pueden ir, inclusive nos llegaron a amenazar que si renunciábamos se iba a interpretar como un acto de conspiración contra las instituciones, porque íbamos a dejar E2

		<p>Osea, en mi caso me siento muy tranquilo de que aquel voto que fue contrario a mi grupo parlamentario del PRI, fue obviamente en consciencia de mexicano y de... incluso basándome en los principios democráticos, ¿no?. Pero el tiempo y los hechos nos han dado la razón (...) Claro. Y mis compañeros que se opusieron a nuestra posición, que estuvieron en contra de la posición este, minoritaria de algunos como fue mi caso, son ahora quienes están alentando y promoviendo, incluso haciendo realidad aquello por lo cual nosotros luchábamos. E3</p> <p>Yo creo que el haber sido flexible en aquel momento hubiera sido menos costoso que ahora. Faltó, un poco creo yo, de visión, visión de futuro y... Osea, faltó visión y sobró ambición.E3</p> <p>La del 2006. Bueno primero, fue una reforma parcial. Eso es muy importante. Y la verdad no merecía el escándalo y la atención que se dio, ¿eh? O sea, fue una reforma que yo creo que se atacó más por forma que por fondo. No tenía gran fondo, ¿eh?E7</p>
Dimensión relacional dentro de la organización	parálisis	<p>Si de por sí la Comisión ya estaba paralizada en ese tiempo se paralizó más. Salían las decisiones, lo más del diario, pues seguían avanzando. Los comisionados de cierta forma dejaron de hacer planeación a largo plazo. Había mucha desconfianza, hacia adentro de la institución, había mucha desconfianza porque no sabías quien podría ser beneficiario de la reforma y quien estaría jugando con los de en frente. E9</p> <p>Porque al final de cuentas es un gremio muy pequeño. Entonces muchos de los que estaban del otro lado habían estado acá. Al pasar lo años iba a ser al revés. Y bueno, es muy pequeño este mundo, entonces había filias y fobias entre los actores para un lado y otro, no? Entonces yo siento que también había desconfianza de: -“Oye, pues es que si hay cambio de comisionado, pues queda sutanito. A lo mejor este va a ser un beneficiario, entonces a lo mejor no está jugando con nosotros”.E9</p>
	acción unilateral	<p>Previa no, nos enfrentamos a hechos consumados(...)No, pues dependía que nos citara el mismo que había suscrito la Ley Televisa, ósea Pablo nunca convoco a la gente para que se analizara el tema.E1</p>
	acuerdo negociado	<p>No hubo consenso hacia adentro. Pero cuando se logró detener en la Cámara de Senadores en diciembre estaban varios colegas muy contentos, la detuvimos. Yo les decía: -“ No espérense. Se vienen con todo. Que nos vamos, nos vamos. Fecha: en abril nos vamos. Bueno entonces lo que teníamos que negociar era una salida dignaE2</p>
	consenso	<p>Pero donde hubo cierto consenso fue en cómo nos íbamos a salir: Teníamos dos opciones: o que nos corrieran o salir nosotros. Entonces decidimos que en el momento que el presidente firme el decreto, en ese momento presentamos nuestra renuncia : De los cuatro comisionados tres lo presentamos ese día y Jorge Arredondo, el presidente, la presentó tres o cuatro semanas después porque él tenía todavía que entregar la parte administrativa. E2</p> <p>Hubo un último pleno un día antes. Ellos decidieron. El momento que se aprobó la reforma, antes de que se publicara y todo. En el momento que se votó. Se terminó el programa de televisión ahí en el Canal del Congreso donde se vota. Ellos se juntaron y dijeron vamos a renunciar. Pusieron su fecha de renuncia para 15 días después, una cosa así. Todos salvo el Presidente que, otra vez, creo que le faltó un poquito ahí de dignidad, pero le pidió el Secretario que se quedara un poquito más para entregar. Yo creo que no había necesidad. Después que te están corriendo en una ley. Pero, bueno. Esa fue otra decisión de él.E9</p>

efecto López Obrador	otorgamiento de concesiones	<p>Y yo creo que había el temor, había la incertidumbre obviamente de los radiodifusores y de Radio y Televisión de quien podía ganar la Presidencia de la República en 2006. En este caso, fundamentalmente, el temor era que López Obrador fuera a ganar la Presidencia; estuvo muy cerquita. Entonces lo que ellos querían asegurar de alguna manera era quitarle al Presidente, el que fuera, la discrecionalidad del otorgamiento de las concesiones de radio y televisión porque hasta ese momento como estaba desde la ley vigente de la Ley de Radio y Televisión las concesiones eran una concesión que se otorgaba a diferencia de las concesiones que a partir de la Ley del '95 en telecomunicaciones se otorgaban a través de una licitación pública.E2</p> <p>Entonces digamos lo que yo creo que trataban de cubrir en ese momento era esa parte, para evitar que algún actor político, que en ese caso el temor era concretamente sobre López Obrador, que hubiera digamos la tentación de utilizarlo. Porque anteriormente pues el control que se tenía sobre la radiodifusión y la televisión era ese, no? E2</p> <p>que era otra cosa que se venía... si gana el Peje cómo le vas a dejar una Cofetel a modo. Mejor la ponemos de una vez, era una cosa que se decía, no? Y que ahí vienen el Peje y los rebeldes con radios comunitarias que van a apropiarse del espectro, oye, no sé cuántas cosas. Todo eso era lo que movía Televisa.E9</p>
	elecciones	<p>Sí venían elecciones. Sí te puedo decir que el argumento de venta con los diversos grupos políticos, porque ahí si ya me tocó verlo. O sea, el origen, quien sembró la iniciativa probamos, ahora sí que me perdí 4 días, ¿eh? Porque salió de Diputados por unanimidad. Ahora, el argumento de venta era blindar al sector ante el posible triunfo de López Obrador. Eso sí. Eso sí te lo puedo decir porque sí me tocó escucharlo y me tocó verlo. Eso era el argumento de venta. E7</p>

Mapeo de entrevistas 2014.

Tema global	Tema organizador	Tema básico	Segmentos
contenido de la política pública	problema público	concentración monopólica	<p>Era imprescindible que el Marco Jurídico debía regular de manera efectiva, un mercado que garantizará que los actuales concesionarios no abusarán de su preponderancia o que pudieran obstaculizar la entrada al mercado de nuevos competidores y así poder aprovechar con mayor eficiencia la infraestructura en telecomunicaciones, el espacio radioeléctrico, y disminuir las tarifas de interconexión y larga distancia, hasta eliminar esta última, generando beneficios en el mediano plazo, a los bolsillos de los mexicanos.E4</p> <p>Mira, yo creo que el principal problema es muy claro ¿no? Y es un tema que deviene de diversas circunstancias de una concentración de mercado que no es sana en los diferentes rubros, ¿no? Creo que en el caso de las telecomunicaciones, que es un mercado que vale más de treinta mil millones de dólares al año, el tema pues es un tema de competencia. Es un tema de tarifas, de calidad de servicio y de bienestar. Es un tema en donde el estudio que hizo, en la última etapa de vida de la COFETEL, encomendado por la COFETEL, la OCDE pues yo creo que es clarísimo más allá y sin meternos al debate de si están bien hechas las fórmulas y los supuestos. Lo que es clarísimo es que perdemos la sociedad y los consumidores de este país un grado de bienestar muy grande derivado de la falta de competencia por una concentración de mercado pues que es verdaderamente avasalladoras en términos por lo menos de lo que se observa en los países de la membresía de esa organización, de ese organismo internacional que es un organismo que sin duda alguna es un referente. ¿Por qué? Porque la verdad es que no es posible y no era posible mantener un estado en las mismas manos el mismo grupo empresarial tuviera el 70% de la telefonía móvil, el 80% de la telefonía fija y ¾ partes del mercado de la banda ancha fija y móvil del país. En un país donde la privatización de la empresa se dio desde 1990 y en donde la apertura del sector inició de manera vigorosa, inició jurídicamente en el '95 con la Ley Federal de Telecomunicaciones, pero de manera vigorosa con la apertura al sector que fue el 1er de enero del '97.E7</p> <p>Entonces si sacamos cuentas del tiempo transcurrido y de la concentración persistente en el mercado de las telecomunicaciones pues era obvio, ¿sí? que algo había fallado y que algo había que a hacer porque todo esto es medible en términos de pérdida de bienestar, todo esto es medible en términos de tarifas altas, de baja calidad de servicio, por falta de penetración, por falta de inversión, tasas de retorno que son ilógicas, no? La rentabilidad que tiene América móvil es una locura, ¿no? Eso en el sector de las telecomunicaciones. En el sector de la radiodifusión, creo que está muy similar, ¿sí? Fijate lo que te voy a decir, es algo muy similar. Creo que también hay un tema de concentración muy claro. Ahí yo soy de los que no me gusta hablar de competencia, porque creo que la radiodifusión, más que hablar de competencia al ser servicios gratuitos para la población, a mí me gusta más hablar de pluralidad. Es un matiz, ¿no? Pero vamos, también se necesita, también hay concentración, también falta pluralidad, también faltan opciones, ¿no? E7</p>

Pero yo creo que esa era la necesidad. También me queda clarísimo que ese es el origen de todo, ¿no? La concentración en muy pocas manos, en las mismas manos a lo largo de muchos años. A pesar de algunos intentos que se habían hecho, que no habían funcionado. En el caso de las telecomunicaciones, y es un caso muy distinto a la radiodifusión, los intentos implicaron privatizaciones, apertura total, desregulación. No funcionaron.E7

Mira para nosotros como grupo empresarial lo prioritario era, se le dice en términos de opinión pública “emparejar el terreno de la cancha”, ¿no? O sea, el terreno de la cancha de la cancha no está parejo y no va a estar parejo de manera natural. Se necesita, es de los casos donde yo te diría que se justifica y se necesita de la rectoría y la regulación del Estado. Tú no puedes competir en los diversos ámbitos, te estoy hablando sobre todo en el de las telecomunicaciones pero obviamente también lo tenemos en el caso de la radiodifusión. Tú no puede competir con una empresa de los tamaños de la empresa de mayor participación del mercado. Ahora llamadas pomposamente preponderantes.E7

Mira, nosotros como empresa yo te diría hacemos. Esta es una empresa que compite en todos los mercados en los que está. Lejanamente a concepciones, yo particularmente no me molesta, me da risa, pero esta concepción del duopolio televisivo, por ejemplo en nuestro lado radiodifusor, me da risa ¿no? Porque nosotros somos una empresa que tiene 20 años en la televisión, que hemos invertido cantidades impresionantes de dinero, que somos líderes siempre en modernización. Somos siempre los que vamos a la cabeza por ejemplo en el proceso de la TDT, ¿no? Somos los bien portados y a lo largo de estos años no hemos arrancado, que te gusta, es que son diferentes las posturas. ¿Pero 15 puntos de rating? Y nosotros sufrimos al grandote, o sea nosotros competimos con el grandote y nos ha costado 20 años estar en la posición en la que estamos. Y obviamente no estamos en una posición de colusión ni mucho menos, ¿no? Competimos todos los días en todas las áreas, en todo los géneros, ¿no?E7



Te pongo un ejemplo clarísimo, de mis críticas a las resoluciones de preponderancia del IFT. Mira uno de los problemas más grande en el mercado de telefonía móvil es un problema de discriminación, nosotros lo conocemos como on y off net, que es el efecto comunidad. Telcel durante años discriminó el precio de una llamada generada en su red y terminada en su red, eso es on net, respecto de una generada en su red y terminada en otra red. No hay ninguna razón de costos. Al contrario, la llamada en una interconexión de redes una llamada que se genera y se termina en tu red tienen doble costo respecto de una que entregas a otra red, porque tú haces el origen y el destino. Más los números gratis, más los planes ilimitados. Más una serie de cosas que son irreplicables. Y eso en muy buena medida, parte de la explicación de por qué al día de hoy aún tienen el 70 % del mercado. Porque generan un efecto comunidad, o sea, ¿quién se va a cambiar? Nadie puede competir con ellos en cuanto al tamaño de comunidad con la que te puedes comunicar y en el momento que los señores cobran un pesito, así empezó, ya estaba mucho más bajo, esto empezó ya hace muchísimos años. Un pesito por una llamada dirigida de un Telcel a un Telcel, pues digo, en ese momento quien va a voltear a ver a Iusacell o a Telefónica cuando los señores cobran 3.5\$ o 4\$. Porque tienen ellos 70 millones de usuarios y los otros, entre todos, tienen 30, ¿no? O sea, ese es un efecto muy lógico. Esa era básica, básica, básica de preponderante. No viene en las resoluciones del IFT. No lo hicieron. a regla on net/off net no viene. O sea en la regulación de las medidas no lo metieron. Ellos metieron una cosa que se llama replicabilidad, una regla de replicabilidad, que a mí se me hace una tomadura de pelo. Y hay muchas entrevistas posteriores a la emisión de la resolución donde definen este tema. Y conferencias de prensa de Gabriel Contreras y todo esto. Mira, era tan obvio que lo tenían que hacer que el Congreso lo hizo en la ley. Lo hizo. E7

Te voy a poner otro ejemplo, nomás para que veas parte de lo bueno que se vio de esto. La exclusividad, es otra de Telcel. “Este es Telcel” [muestra teléfono]. Entonces yo siempre tengo el Samsung más nuevo, lo puedo tener porque tengo Telcel. Samsung y todas las demás le dan la exclusividad, algunos meses antes que las demás. Eso también digo es un tema de tamaño, ¡sí! Y es un tema que también les hace mantener este clientelismo, esta fidelidad de sus usuarios y de interés de otros usuarios. –“Oye, es que me muero por el iPhone nuevo, pero el único que lo tiene y que lo va a tener, te lo digo porque me novia que es también de Samsung tuvo que comprarse su S5 en EBay en un viaje que hicimos. Imposible tenerlo en telefónica, hasta hace poquito no lo tenía. Y ella es abogada de Telefónica. Bueno, el IFT dice no, somos bien estrictos, prohibidas las exclusividades de más allá de 6 meses. ¿Sabes que dijimos todos los demás? : -Oye, no les prohibiste nada, les diste un permiso. O sea, la vida útil de un teléfono es de 18 meses.E7

Y te voy a decir por qué, porque el origen del must carry/ must offer viene de lo que el preponderante en materia de radiodifusión ha hecho con empresas de televisión restringida que le compiten a su vez a sus empresas de televisión restringida. Te estoy hablando de Direct TV, te estoy hablando de MasTV y te estoy hablando de Dish. Dish se pasó las tres fundadas por el mismo grupo que son los Vargas, los de MVS. Y lo que hace el preponderante en televisión es que lo les da sus contenidos para desplazarlos del mercado. Porque en este país un sistema que no lleve el Canal de las Estrellas es un sistema que la gente no ve.E7

Y fíjese, hasta ahorita hemos hablado de televisión, no hemos hablado de telefonía móvil. Que ese es el otro gran monopolio que es el del señor Slim porque ese no tiene tal trascendencia en lo político. Y quien es el que le pegó más la reforma, a la telefonía móvil, a lo de Slim. Incluso ahora con el tema, pues gracias a Dios, de que ya no va a haber cobro de larga distancia.E5

Entonces, todos estos cambios que están aquí puestos, primero en el decreto de reforma, buscan darle solución a problemáticas muy añejas en materia de competencia en los dos sectores de telecomunicaciones y radiodifusión. Yo creo que en principio de las quejas, o de las problemáticas que estaba exhibidas antes de la entrada en vigor de este decreto constitucional, están de alguna forma atendidas.E6

Ante todo el asunto de competencia. En la razón de que hay muchos nuevos concesionarios y no se siguiese el fenómeno de concentración. Y bueno, las maneras de calificar eso fueron la razón central del debate.E5

Ya nada más de entrada, si somos honestos, lo importante de México es el must offer, no el must carrier. Porque aquí no hay una sola televisora que les esté pidiendo que los lleven, ¿no? Es al revés. Entonces, para mí es muy claro que es una medida para que no se desplace. O sea, me queda clarísimo que es una medida que evita o que busca que no se desplace a los competidores de tv de paga. Para mí es clarísimo. Entonces yo lo que te digo es: aplicas el A al que tiene el poder para desplazar. O sea yo no tengo el poder para desplazar. Ahora, el modelo mexicano es un modelo, como está en la constitución, es un modelo que lo que te dice es que se debe de dar de manera local, y que solo en el caso de que exista una señal, pero es una señal íntegra, dice la constitución, íntegra hasta la publicidad. O sea es una sola señal. Con que tú le metas un anuncio, que se hace, con que tú le metas un noticiero, que se hace, con que tú le metas un spot del IFE, que se hace ya no es la misma señal, la de aquí que la de Puebla. Entonces no me puedes tomar la señal de aquí porque es la de la capirucha [despectivo de capital], como le hicieron, y entonces aplicaron lo modelo.E7

Bueno, lo que identificamos fue que el sector de las telecomunicaciones en México no estaba proporcionando a la economía y a la sociedad mexicana los beneficios en términos de externalidades positivas dentro de la economía que debería. Entonces esto se traslada en fundamentalmente diría en otros dos problemas. El primero era una falta de competencia en el sector, que había un actor muy dominante en la telecomunicación mexicana, y eso hacía que los precios fueran altos y digamos, los servicios peores de lo que deberían ser.E8

Y lo de preponderancia hacía falta desde '95, cuando se creó la ley. E9

			<p>Era por un lado, un sector de telecomunicaciones profundamente concentrado, rezagado pues con respecto a nuestros socios comerciales, con un regulador profundamente débil, con inversiones público y privadas también muy por debajo de la media. En fin, con precio y calidad propio, de un mercado concentrado y sin la más mínima competencia. Eso agravado en materia de radiodifusión con pues una enorme concentración de medios de comunicación en manos de un duopolio que por supuesto tiene también una afectación sobre los, en fin, derechos humanos y principios democráticos, ¿no?. E10</p> <p>En la radiodifusión pues claramente el problema es la excesiva concentración, el duopolio porque quíerase o no, pues existe el duopolio y le llamen como no, de una manera o de otra...Este el duopolio está allí muy claramente y esta concentración además con una orientación muy similar en ambos casos, ósea cuando digo muy similar con fines estrictamente comerciales, con fines estrictamente de eh, ganar dinero, de ganar audiencias, pero audiencias, eh desde el punto de vista del espectáculo fundamentalmente, pero ese es el principal elemento que está allí, pero ambos, ambos, eh..., o sea ambas televisoras tienen detrás de ellos o tienen a partir de sus dueños intereses políticos muy claros que dejan ver en momentos muy específicos y que contribuyen a la construcción de los escenarios que a ellos les interesan, o sea, se convierten, teniendo medios que utilizan fundamentalmente como espectáculos para captar audiencia y para tener poder y para tener recursos, los utilizan políticamente y son actores políticos reales o lo eran porque... y esto no sé si te sirva o no, lo dejo y tú sabes después si lo utilizas o no, o por lo menos lo eran muy claramente hasta este siete de junio de 2015. E12</p>
		modelo de preponderancia/ dominancia	<p>Pero esta de telecomunicaciones para el tema de la licitación de concesiones o definir quién era el agente preponderante fue el toro central de tantas reuniones y tantos estudios, etcétera, etcétera. E5</p> <p>El asunto finalmente central fue el cómo calificar la preponderancia, si por sector o por servicio. Así que, yo fui de quienes estuve de acuerdo que fuera por servicio. Y el PRI y sus aliados por sumar todo, en una caja de muchos servicios electrónicos, donde realmente no puedes definir a un preponderante. Particularmente en el área de televisión. En el área de telefonía fue más claro, si!E5</p>

Entonces esto lo que es importante señalar cronológicamente es que el instituto toma la determinación interna antes. Entonces dicen evidentemente: -“La tomé porque es lo que creemos como instituto que es lo que es aplicable, por sector”. De otra manera sería que todo lo que hice lo hice contrario a lo que pienso, no. Bueno, por una cuestión de convicción, primero, y después de congruencia sí porque el instituto define es que la preponderancia es por sector y no por servicio. Aparte el servicio además y entre muchas otras cosas debería tener muchas dificultades porque habría que hacer un catálogo de servicios, no? Un catálogo que pudiera ser indeterminado, pudiera seguir habiendo nuevos servicios todos los días. Algunos nuevos y otro que se mueren. Por ejemplo, el servicio de paging, por ejemplo, no? (...) Exacto, que le llaman radiolocalización móvil de personas, ese es el nombre oficial pero lo pagers famosos llegó a tener más de 800. 000 suscriptores a nivel nacional ese servicio y ahora está prácticamente muerto, ¿no? Entonces le daba esa dificultad para decir bueno: -“¿Cuáles son los servicios? Si van a ser, por ejemplo, telefonía, entonces voy a poner local, local fijo, local móvil, larga distancia fijo, larga distancia móvil”. En fin, empezaba a hacerse algo muy complicado, pero más allá de todo, más allá de las complicaciones prácticas leyendo incluso el propio dictamen de la reforma constitucional no quedó duda para el instituto de que sí, en efecto, era por sector.E6

Nosotros hicimos el análisis de la cuestión de preponderancia, y la preponderancia está planteada por sector, para bien o para mal. La verdad es que si tú lees el trabajo legislativo de la legislación secundaria que se acaba de publicar y que acaba de entrar en vigor en agosto. El trabajo legislativo, sobre todo creo que el proyecto de dictamen que elaboró el Senado Javier Lozano es muy claro en explicarte como embonan las dos figuras y en lo personal yo creo que es adecuado no. O sea la preponderancia es una figura, yo te lo diría es así como es un tema más, por eso yo te decía lo binario, ¿no? Es una figura digamos más general. Cuando se da una circunstancia extraordinaria, porque extraordinario es que una empresa tenga el 50% más 1 por ejemplo del mercado móvil, eh? Hay más casos en el mercado fijo porque ahí se dieron el desarrollo de esas empresas, la telefonía fija se dio en muchos países como un monopolio natural propiedad del Estado. Entonces es más difícil quitarle mercado. Pero en el mercado móvil en Europa, una empresa que tiene más del 25% del mercado ya está regulada asimétricamente. Imagínate acá, que esta tenía el 70%, no lo estaba. Entonces sentimos que técnicamente hace sentido por sector, yo te diría. Pero estamos ciertos y deseosos de que ahora, porque hubo otras reformas muy importantes para que funcione el poder sustancial. Entonces, no se quedó igual. Entonces creemos que con esas reformas si es necesario que se atiende de manera asimétrica casos que no quedaron en la preponderancia. Señaladamente, el que todo mundo sabemos, el de la televisión de paga, ¿no?E7

Entonces, ¿cuál es la distinción básica para mí entre preponderancia y poder sustancial? Yo siento que esta es más quirúrgica, esta es más quirúrgica. Yo por eso creo, a mí me hace sentido. Y en el análisis que nosotros hicimos de ese octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales si nos hizo sentido la lectura de que era porcentual. Porque creemos que es más general y lo que es algo muy cierto es que a pesar de lo que se diga, el desarrollo de la televisión de paga siempre se ha dado más como telefonía que como radiodifusión. Porque es bajo suscripción, son otras reglas, ¿no? Son redes cerradas, son redes codificadas, convergentes. Entonces, si te digo, nos hace sentido. E7

Bueno en el caso de radiodifusión las medidas de preponderancia del IFT son muy escuetas. Son 10 hojitas, a doble espacio y con font grande. Vienen más obligaciones de preponderancia en la ley creo yo también (...) Bueno, pero también entendamos el proceso legislativo. La preponderancia se diseñó para telecomunicaciones, no para radiodifusión. En un brinco entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en la discusión de la reforma constitucional de Peña se incluyó a la radiodifusión, pero no estaba. En la iniciativa de Peña no venía para radiodifusión. E7

En la Iniciativa del Pacto por México no era una figura la preponderancia para la radiodifusión. O sea, se metió, yo creo que bien, yo creo que estuvo bien que se metiera pero no encuentra. O sea si yo me sentara en la silla del regulador no está tan fácil replicarla para radiodifusión. Porque la lógica de la figura es más fácil para los servicios de suscripción. E7

Por ejemplo, el tema de preponderancia. El tema de preponderancia está hecho para atrapar a Telmex, totalmente. ¿Y entonces cómo le haces para atraparlo? Oye, cómo le hacemos para que no se salga con que, por ejemplo, la figura dominancia. La figura de dominancia es más técnica, tiene que definir un actor relevante. O sea, agárralo por acá. Más arriba de 50% de market share. Ya está. Bueno, va a hacer ocasiones en que a lo mejor en ciertos mercados tienes a alguien. Bueno a lo mejor en sectores es un poquito más difícil. Pero alguien con 50% no necesariamente sea un agente con poder sustancial. O sea, depende mucho de los mercados, depende mucho de las condiciones del propio mercado. Por ejemplo, tienes alguien con 50 y dos con 25, bueno, hay una competencia más efectiva que a lo mejor no justifica las restricciones tan fuertes que tiene la propia regulación. E9

Yo también creo que hay un atropello por ejemplo al momento de establecer que la preponderancia es por sector y no por servicio y al momento también de establecer que la tarifa de interconexión es gratuita para el preponderante. No que yo me oponga que sea gratuita para Teléfonos de México y Telcel. Me tiene sin cuidado cuál es la tarifa de interconexión que pagan esos dos operadores, pero siempre he creído que es el regulador y no un Congreso, en donde lo que brilla es la ausencia de expertos en telecomunicaciones, el que determine cuál es el nivel de esa tarifa. Y no en una ley federal, que por definición es rígida, versus una resolución administrativa, que por definición es mucho más dinámica, como lo es el mercado de telecomunicaciones, ¿no? Yo te diría un abandono e incluso un atropello y barreras a la regulación del mercado de contenidos muy claramente a favor de Televisa y Tv Azteca, respaldados finalmente por su telebancada. Pero también un atropello en la parte de telecomunicaciones, en donde insisto, no me opongo a la tarifa de interconexión cero, pero sí a que se determine en una ley. E10

Entonces creo que ha habido un falso debate. Tratar de desvirtuar la Constitución en la ley sí pondría en riesgo la declaración de preponderancia que ya hizo el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Aquí no es que de la ley dependa la declaración de preponderancia, no! La declaración de preponderancia ya se hizo y se hizo, si no mal recuerdo, el 5 de marzo pasado. Tratar de desvirtuar la Constitución sí sería poner en riesgo la resolución del Instituto Federal de Telecomunicaciones. La ley en varias partes se refiere al agente preponderante y el Instituto ya declaró preponderante en materia de telecomunicaciones a América Móvil y preponderante en radiodifusión a Televisa. Quienes dicen que no se ha declarado preponderante a Televisa quieren generar una falsa percepción de la realidad. Sin duda alguna ya tenemos el ejercicio de este órgano autónomo y como Poder Ejecutivo debemos respetar las resoluciones de los órganos autónomos porque esta es una de las partes centrales de la reforma en telecomunicaciones.E13

Entonces, desde el punto de vista constitucional Carmen, estoy convencido que la preponderancia de acuerdo a la constitución es por sector. Pero para que no hubiera debate que fue lo que los grupos los Senadores de la República de los diferentes partidos vieron como una forma de evitar la discusión: transcribir palabra por palabra esta fracción 3 del artículo 8vo transitorio de la Constitución en la ley. Yo te preguntaría: ¿Quién podría decir que transcribir exactamente la Constitución va en contra de la propia Constitución? Es evidente que se ha generado un falso debate y que está muy claro que el dictamen circulado el día de ayer lo que hace es transcribir el artículo constitucional para que no hay dudas que será el órgano constitucional autónomo quien en su caso, en un futuro pueda declarar una nueva preponderancia si fuese el caso. Y digo si fuerce el caso, porque lo que se está previendo en la ley es que esta figura que se creó para el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión se pueda usar en el futuro.E13

Quiero decirte que esto no implica que en cada uno de los mercados relevantes de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión, el caso más resonante es el de televisión restringida, el Instituto Federal de Telecomunicaciones pueda hacer la declaración de poder sustancial en el mercado relevante y como consecuencia imponer medidas asimétricas. Esto es, que pueda utilizar la figura de la Ley de Competencia Económica, lo cual es consistente con el artículo 28 constitucional que señala que el Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia y por tanto debe de aplicar la ley en materia de competencia.E13

Que hizo el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sumó la participación en cada uno de los servicios para determinar el total de participación en el sector. Y por tanto, lo que dice el párrafo segundo es la forma de medición de la preponderancia, no que se declare por cada una de los servicios. Yo te diría, que en telefonía fija, tenemos más de 11 servicios. En trunking, Nextel tienen el 9º y cacho por ciento de la participación. Entonces no podría pensarse que hay muchos agentes preponderantes en muchos sectores porque esto sería inconsistente con la interpretación de la propia constitución. E13

		<p>Entonces no quiere decir que el hecho de que no se declare preponderancia por servicio no se pueda imponer medidas asimétricas en los mercados relevantes. Es to es, en los mercados relevantes se estudia, no por la participación nacional, sino en cada uno de los mercado que pueda ser ya sea de manera regional o de manera nacional.E13</p> <p>Por eso yo digo que hay un falso debate. Se dice: -“Se viola la Constitución”. No se viola la Constitución, estamos transcribiendo los tres párrafos de la materia de preponderancia para que nadie pueda decir que hay algún intento de tergiversar la constitución”. Y lo que sí quiero ser muy categórico es: Aquí no hay ni intensión de dañar a algún agente económico ni intensión de beneficiar a ningún agente económico. Y por supuesto lo que está haciendo la legislación secundaria es ser consistente con la Constitución. E13</p>
	suspensión de amparo	<p>De hecho otra de las quejas que se escuchan mucho tenía que ver con los que muchos llamaron el abuso del mecanismo de amparo. No del amparo en sí, sino de los mecanismos adentro del amparo que tenían que ver con la suspensión. Había muchísimos casos de actos de la autoridad que eran suspendidos y podían ser suspendidos por años. Podía tardar el fondo del asunto en resolverse 2, 3, 4, 5, casos de 10 años, por ejemplo en resolverse. Y si eran, esto, por ejemplo, cuestiones de competencia, cuando llegaba la medicina pues el paciente probablemente ya estaba muerto o inhabilitado.E6</p> <p>Yo creo no somos muy dados en este país y en el extranjero porque la OCDE es extranjera a no ver el problema real. Y el problema real si el poder judicial está actuando de manera deficiente entonces atiende esa parte. ¿Por qué? Porque la suspensión de un acto de autoridad siempre es una medida de excepción. Así estaba la ley de amparo. Oye si los jueces no la están valorando bien, si los jueces la están ofreciendo como tortillas en calle al que va pasando. O sea, si los jueces no están siendo rigurosos en la aplicación de la ley, atiende esa parte. Para eso tienen el Consejo de la Judicatura, para eso tienes una bola de instrumentos, ¿no? O sea, eso por una parte. Por otra parte, digo, porque me parece un exceso, como finalmente sucedió que te digan que estás abusando de un derecho porque lo usas mucho. ¡Hey, pero si es mi derecho! E7</p>

A lo mejor la otra, los jueces, que es otro problema, y fue otro problema. Los jueces de este país desde hace muchos años en materia de amparo no resuelven nunca el fondo del asunto. No le entran al fondo del asunto. Los resuelven para efectos decimos los abogados O sea, llevan a cabo el juicio y se van por la fácil, no le entran al toro. Son muy pocos los jueces que le entran al toro. Entonces qué es lo que pasa, suspendes un acto, litigas tres años y el juez ni siquiera termina con la controversia. ¿Por qué? Porque por una cuestión de forma dice que hay que dictar una nueva. Cuando resuelven para efectos que es lo que dice el juez: -“¿Sabes qué? Sn entrar a tus argumentos de fondo, de si lo señores se excedieron definiendo el territorio nacional y tatatatá. Sin entrar a eso, después de 3 años de litigio, habiendo suspendido los lineamientos, que era lo que pasaba: - “Fíjate que están mal los fundamentos que pusieron aquí, entonces yo te otorgo la protección y el amparo para los efectos de que tú IFT vuelva a emitir el acto pero emítelo bien”. Entonces el IFT agarraba y lo volvía a emitir y te volvías a amparar. Entonces era el ratón loco, ¿no? Pero eso es un tema que tiene que ver, la verdad, no con un sector. Yo creo que eso es miope, te repito. A nosotros nos tratan como a las casas de lenocinio, como prostíbulos. ¡Caray! Me parece una cosa increíble. Es que si tú ves, a lo que nos pasó en la reforma que nos apretaron todavía más las tuercas, lo precedió una reforma a la ley de amparo. Y en esa reforma a la ley de amparo, si tú ves el artículo donde nos ubicaron, a los concesionarios de bienes públicos nos pusieron junto con las casas de vicio y lenocinio, los antros. ¡Somos como antros! No tenemos derecho a que nos protejan como si fuéramos antros, ¿no? E7

Además había que modificar el sistema de recursos y de amparos, para que estas decisiones del regulador no pudieran ser de facto anuladas en los tribunales o cuando menos rechazadas. Y para que el regulador pudiera de hecho aplicar, implementar estas decisiones. Esto se origina en otros procesos como el sistema de sanciones, que está ligado aquí y etcétera, para imponer obligaciones sobre los operadores. Pero digamos, en total al regulador le da herramientas suficientes para poder intervenir más eficientemente en el mercado.E8

El tema del juego de las cortes que eso empezó un poquito antes, no? Que ya quedó a nivel constitucional. Pero un par de años antes de la reforma los jueces ya habían dicho que las decisiones, ciertas decisiones regulatorias, en materia regulatoria no estaban sujetas a suspensión, lo cual fue muy bueno para que siguiéramos caminando ahí en el sentido del órgano regulador.E9

Temas que se vinculan por ejemplo con el ejercicio regulatorio en donde buena parte de las decisiones de la COFETEL eran invariablemente detenidas por procesos judiciales. Teníamos que, me parece, transitar hacia un esquema en donde lo que permaneciera en el mercado, sobre la mesa, fuera las resoluciones del regulador y que ello no quitara la posibilidad de que el particular se amparara o recurriera esa decisión pero que el incentivo fuera, digamos, a que permaneciera la resolución y que ya más adelante si en dado caso si el juez más adelante daba la razón al particular esta se revirtiera. El esquema que teníamos antes de la reforma era totalmente distinto. Por principio se amparaban, por principio frenaban la resolución y 3, 4 años después un juez determinaba que el regulador había tenido la razón con daño me parece irreversible para el consumidor.

E10



debilidad  
institucional

Además, era apremiante incluir como aspecto relevante de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, la determinación y definición de la naturaleza jurídica del IFETEL, atribuciones, competencia y funcionamiento, como órgano regulador que promoverá y supervisará la competencia y desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y de la radiodifusión.E4

Ah claro! Es una de las partes más importantes y además es muy emblemático diría yo por lo siguiente, de todos los sectores industriales que hay en general, solamente el de telecomunicaciones y radiodifusión es el único donde el Ejecutivo Federal no otorga las concesiones. O sea, podríamos irnos a la minería, a cualquier otro sector industrial. Las concesiones las otorga el ejecutivo. El único sector industrial donde no las otorga el ejecutivo, y por lo tanto ni las otorga ni las remueve, ni las quita, es este sector de telecomunicaciones y radiodifusión. Y esto puede haber respondido justamente a la convicción del Congreso de decir, bueno, es que aquí se identifica que hay un problema particular que resolver, entonces ya no será el Ejecutivo Federal quien otorgue las concesiones sino será este órgano constitucional autónomo. Yo creo que para muchos era necesario que hubiera una mucha mayor autonomía que la que tenía en su momento la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que pudiera aún más eficiente y mucho más transparente incluso los procesos al interior del órgano regulador.E6

Había en el sector en general y era una preocupación no nada más de la propia comisión, sino de todo el sector, ciertas complejidades, digamos administrativas, para hacer funcionar el sector de la mejor manera .Entre ellas una doble ventanilla, en el sentido de que muchos de los trámites iniciaban en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Luego pasaban a la COFETEL, la COFETEL hacía todo este análisis y finalmente regresaba ya este insumo, dictaminado por la COFETEL a la Secretaría y la Secretaría de Comunicaciones emitía el acto final. Por ejemplo, el otorgamiento de una concesión o de un permiso, por ejemplo, de telecomunicaciones o de radiodifusión. Entonces, esto ya para el propio regulado implicaba una dificultad porque primero pues tenía que ingresar en una primera instancia su trámite, luego tenía que darle seguimiento a ese trámite en otra instancia diferente, ya que regresaba dictaminado el trámite a la primera instancia, entonces regresar otra vez a darle seguimiento.E6

Pero también una especie de doble ventanilla o digamos una división de las facultades en materias de telecomunicaciones y radiodifusión tenía que ver con competencia. Esto es, algunas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecía que primero tenía que haber alguna dictaminación previa de la extinta Comisión Federal de Competencia, y con base en ese análisis y esta resolución, digamos por ejemplo de, declarar a alguien o a un agente como agente con poder sustancial de mercado, en algún mercado relevante. Ya que se tenía en firme esta declaratoria entonces, y hasta entonces, la Comisión Federal de Telecomunicaciones podía emitir en su caso algún tipo de regulación asimétrica para tratar de regular específicamente a ese agente que tuviera este poder de mercado. Entonces también implicaba primero, perspectivas diferentes porque era una perspectiva de estrictamente un órgano especializado en competencia, pero no especializado en telecomunicaciones. Y luego ya las medidas, que estaban sujetas o eran a expensas de la resolución que se pudiera ejercer. Y luego, también le daba más oportunidad al agente regulado para combatir las dos. Porque se podía combatir primero la resolución de la Comisión Federal de Competencia y después se podía combatir por separado las medidas.E6

Los problemas eran dos por lo que no ha funcionado bien la competencia. Dos principalmente te diría. Primero porque había una dualidad de autoridades, la COFECO y al COFETEL. Otra doble ventanilla te diría porque la doble ventanilla era para la Secretaría. Pero aquí había una dualidad de autoridades. ¿Si?. Ese era un problemón. Problemón, primero porque para ponerlas de acuerdo, y me tocó eso vivirlo desde adentro, o sea, estos señores los de la COFECO armaban el mercado que se les ocurría. Que nos les parecía a los de la COFETEL que eran lo que tenían que regular. Entonces ahí había un problema, y eran más oportunidades para las impugnaciones. Entonces, ese es el segundo tema.E7

Había que dotar al regulador mexicano de una cantidad muy importante de facultades adicionales, básicamente vinculadas con la administración del espectro, con, por ejemplo, temas de competencia. COFETEL compartía con COFECO todas las facultades de competencia, lo cual creo una ventanilla muy complicada.E10

Y por otro lado hay una debilidad institucional, que era parte de la causa de esta falta de competencia y que hacía que no se pudieran utilizar los instrumentos que se usan en muchos otros países para introducir competencia en el sector y para regular el sector. Esa debilidad institucional en México hacía que no se pudiera de facto regular el sector para que funcionara mejor.E8

En primer lugar había que dotar al regulador, COFETEL, IFT, Instituto Federal de Telecomunicaciones, el ente regulador. Había que dotar al regulador de herramientas eficientes para poder regular el mercado y poder incrementar la competencia en el mismo. E8

Lo prioritario era lo que se hizo en 2013. Yo creo que dos cosas fundamentales. El rediseño del órgano regulador, o sea el separarlo de la Secretaría, el hacerlo independiente. Algunos dicen que se exageró en 2013, pero yo creo que fue una buena decisión. Pero hacerlo un órgano público autónomo. Y la otra parte es generar las condiciones una regulación efectiva de ese regulador independiente. Porque no es no nomás que sea independiente sino que tenga las herramientas.E9

Era pues insisto un regulador frustrado que no importaba los objetivos que tuviera en mente, se topaba con facultades totalmente alejadas de las que realmente necesitaba. Dobles y triples ventanillas con facultades compartidas con otras agencias del Ejecutivo Federal. Un presupuesto irrisorio, vaya, hoy en día ya tenemos comparación cinco veces menor al que tiene el regulador actual y profundamente acotado por distintas agencias del Estado mexicano pues para mantener su control, ¿no? Lo cual dicho sea de paso también explica mi llegada, como presidente de COFETEL, ¿no? Si esta injerencia constante del Ejecutivo Nacional sobre el regulador no existiera, yo no hubiera llegado a la Presidencia de COFETEL. Es decir, soy parte del problema y después lo padecí al problema. E10

		<p>Las multas por ejemplo que COFETEL tenía eran básicamente de burla. La multa más alta que el regulador mexicano podía, y no imponer porque era una opinión. Opinar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, era de 4.5 millones de pesos en proceso que tardaban dos años en quedar firmes, ¿no? Otra vez, no había ningún mecanismo coercitivo que tuviera el regulador para poder, de alguna manera, regular el mercado mexicano. E10</p> <p>El tema presupuestal era un tema fundamental. Dotar a la institución de una autonomía presupuestaria. Sobre todo en un país en donde los medios de comunicación, y básicamente las televisoras, han logrado establecer una tele bancada que tiene voz y voto en la Cámara de Diputados y que decide la suerte presupuestaria del regulador. O sea, por demás, parece complicado y llena de conflicto de interés. Básicamente, yo tuve que sentarme a negociar presupuestos muchas veces con quien hasta hace un año ¡había sido ejecutivo de una televisora! Lo cual me parece, vaya, no se lo deseo a ningún regulador en el mundo, ¿no?E10</p>
	rezago de cobertura	<p>Había otros proyectos que me parece que estaban muy vinculados con la necesidad de reactivar la inversión pública y privada, y que además también estaban muy vinculados con el rezago en materia de cobertura que tenía la banda ancha en el país y ahí te diría que los proyectos más importantes se vinculan con la red compartida en la banda de 700, con el crecimiento urgente de la red troncal, en ese momento a cargo de la CFE, la fibra óptica y con la transición de la televisión mexicana que seguimos hoy en día en una modalidad análoga a una digital con una fecha determinada también producto de la experiencia que dio COFETEL tratando de impulsar esta transición a la televisión digital y que fue objeto de muchísimos ataques institucionales por parte de las televisoras, no? E10</p>
	desprotección de derechos	<p>A este paquete que yo creía fundamental, posteriormente se agregó a la agenda un paquete que no fue propuesta de COFETEL, pero que la creo igualmente valiosa, que tienen que ver con el reconocimiento de una batería de derechos humanos hoy en día consignados en la Constitución. Básicamente el derecho a la información, el derecho a la banda ancha y demás, que podrás o no estar de acuerdo conceptualmente que se incluyan cosas así en la Constitución, pero que me parece interesante por podemos ver cómo se desarrolla ese derecho en el mercado mexicano más adelante, no? E10</p>
Medidas clave	des habilitación de suspensión de amparo	<p>Entonces, otra de las cosas que la propia reforma constitucional del 2013 establece es que por supuesto, la garantía subsiste, pero, pero en los casos de telecomunicaciones y radiodifusión lo que ya no opera es la suspensión del acto de autoridad. Y eso tiene dos vertientes. Una, en efecto, tratar de combatir lo que insisto muchos dieron por llamar un abuso de este mecanismo. Pero por otro lado, también representa una enorme responsabilidad del nuevo regulador. O sea que este nuevo regulador tiene que ser cuidadosísimo porque a la hora que no se suspende el acto pues sabe que su acto va a entrar en vigor desde el primer día. Entonces tiene que ser estrictamente cuidadoso de que no va abusar o no puede errar digamos en la determinación porque la afectación al regulado puede ser muy larga en tanto se resuelva. E6</p>

			<p>Ahora, bien, también digamos hay ahora un incentivos muy grande para que los agentes regulados, lejos de retrasar artificialmente, como pudieron haberlo hecho antes, pues dar un incentivo para tratar de agilizar los, estos juicios. También la propia reforma constitucional establece la creación de tribunales especializado de manera que ya no, un juez que veía un asusto que tenía que ver con zapatos un día y con tortillas otro día, ahora ve algo de telecomunicaciones. No, no, que fueran enfocados y especializados en esta temática justamente para tratar de agilizar la resolución de los temas.E6</p> <p>Y otras que tenían plazos constitucionales como el asunto de las bases de licitación para el asunto de dos nuevas cadenas de televisión que ya empezó. Estamos justamente en este proceso de licitación y también la dictaminación o más bien el establecimiento de estos agentes económicos preponderantes y en su caso las medidas asimétricas que tendrían que operar para resguardar o para evitar que hubiera problemas de competencia en el mercado.E6</p> <p>El arreglo de los juicios entre Telcel y Axtel, pues es también una muestra de que el entorno jurídico es más predecible y que les conviene más irse por la vía institucional que por la libre.E9</p> <p>Creo que es too much. Nos parece excesiva la limitación que le hicieron a la industria en materia de impugnaciones. El que no seamos sujetos a la medida cautelar de suspensión. Muy peligroso, ¿no? Digo, si hay juicios de amparo y no hay suspensión, ese juicio ya no sirve. Si yo no suspendo un acto ya pierde materia, mi daño es irreparable.E7</p>
		empoderamiento de IFT	<p>A ver. Que de alguna manera fue atendida el aterrizaje de la parte macro que estaba en la reforma constitucional, había cuestiones muy específicas, isí! Una cuestión que es muy peculiar de la ley es que cada cierto número de artículos se hable de: -"con base en los lineamientos que emita el instituto". Quiere decir que todavía la propia ley dejó muchísimos, muchísimos aspectos que tendrán que ser regulados directamente por el instituto a través de lineamientos. Y hay lineamientos para cualquier cosa que uno se imagine leyendo simplemente el artículo. Entonces. Esto quiere decir que la propia ley dejó un margen amplio de aspectos que tendrán que ser regulados ya directamente a través de disposiciones de carácter general que en su momento emita el instituto. Algunos de ellos, de hecho, la propia ley les marca fechas fatales para tenerlos listo. En otros simplemente dice con base a los lineamientos y no pone fecha, pero en muchas cosas si hay fechas muy concretas, digamos, plazos muy concretos para tener listos los lineamientos y es parte de lo que nos tiene con muchísimo trabajo.E6</p>

Ahora se generó en 2013 todo un nuevo sistema, no? (elección de comisionados) Bastante complejo inclusive ha sido alabado en otras partes del mundo, ha sido copiado en otras partes del mundo o se han basado en este, o inclusive nuestras propias reformas estructurales posteriores, la del INE, la de política, se ha tomado como modelo. Complejo, no es infalible pero es muy interesante. Perfectible pero muy bueno, pero bueno. Eso fue en lo que respecta a la independencia de los comisionados. La independencia del regulador se le hace órgano público autónomo, se le dan más facultades, se restringen las de la SCT, etcétera. Todo eso, que hacía falta desde el '95, y que no se avanzó gran cosa en 2006, se logra en 2013, no? Se necesitaba y se hace.E9

Que fue algo muy difícil que se les reconoce, ¡sí!. Que quedaron cortos en cosas también, muy cortos. Nos son unas resoluciones que yo te diga woww que valientes, ¡no!. Se quedaron cortos en muchas cosas, eh? Entendible tal vez porque es un órgano que está naciendo, porque no tenían ley, porque no tenían procedimientos y desafortunadamente porque traen por ahí un bagaje inercial de la COFETEL, ¿sí? Que fue tímida en muchas épocas, la mayoría con algunas cosas. Pero vamos todo eso se cumplió. E7

Eh, yo creo que al final de la ruta uno lee la legislación, eh y eso fue lo que logró hacer creo lo que lograron hacer, que ya al final veo que salen de alguna manera beneficiadas en ese sentido los concesionarios como los estamos comentando ahorita. Lo que lograron hacer es que, los grandes principios o las grandes líneas si están reflejadas en la ley pero dejaron mucha discrecionalidad en el aterrizaje de los conceptos que le queda precisamente, fundamentalmente al órgano regulador. Y allí es donde ellos ya lograron que esos elementos no se decidieran en la legislación para apostarle a la captura del órgano regulador que es lo que estamos platicando, entonces al final de cuentas yo creo que la legislación no va a contribuir para nada en lo que, digo y la veo y desde mi punto de, de, de óptica, mi óptica y lo diría así de analista más de la comunicación política, no va a lograr para nada recrear la diversidad de la sociedad mexicana. E12

Ellos quedaron mucho más fuertes, ¿sí? Para esta parte y ya se quedó con el tema de la preponderancia. Pero seguimos como en cualquier proceso de la naturaleza humana, seguimos atentos a que la última milla de regulación verdaderamente se aplique. El avance es brutal, pero al final del día si quienes están encargados de esto, que ya quedó muy claro es son un solo grupo, perdón los siete comisionado, no dan ese último paso entonces los beneficios que sí los va a haber. O sea los beneficios y hay muchos beneficios que ya se dieron, pero entonces los beneficios de alguna manera no van a llegar donde pudieran llegar, ¿no? E7

O sea, reconociéndole a los señores comisionados, varios de los cuales son mis amigos, reconociéndoles que no estaba fácil sin ley, también hay que aceptar que se vieron muy cortos. En otras que eran obvias, ¿no? Que eran obvias. Todavía no se sentían tan fuertes. Porque a ver, a ellos no les puedes impugnar nada y esto lo hicieron por un mandato constitucional. O sea, como autoridad yo creo que no puedes estar más consentido, arropado y empoderado que cuando la constitución te ordena hacer algo. Pero no te ordena, o sea, no te ordena, no te faculta de manera general abstracta e impersonal, como son las leyes. En este caso, con la fuerza de la constitución te dice: -¡Tienes que hacer esto! Así, así y así y abarcando esto. La verdad, los señores tuvieron en sus manos una oportunidad histórica que yo siento que no aprovecharon al 100 y que, afortunadamente el legislativo, a la hora de emitir la ley, afortunadamente, les enderezó la plana en algunas que sí eran fundamentales.E7

Si nos hubiera ver más cosas, ¿no? Si nos hubiera gustado por ejemplo que el catálogo de obligaciones para los preponderantes hubiera estado ubicado en el lado del deberá y no del podrá. Estos artículos, que tú tienes muy bien identificados, pero que de alguna manera son facultativos para otra instancia que es la del IFT a nosotros nos hubiera encantado verlos ya como obligatorios desde la ley. O sea no sujetos a la discrecionalidad en este caso del órgano regulador. Para quitar tentaciones, ¿no? Y para quitar retrasos porque sentimos que todas las cosas que en esos catálogos están incluidas son cosas muy bien pensadas y muy necesarias entonces no entendemos y así en la pocas oportunidades que tuvimos de expresarnos lo expresamos, no entendemos por qué dejarlo un poquito en el aire y por qué no ya ponerlos y que estén en vigor desde ahorita. Es algunas de las cosas que yo te diría no nos encantó.E7

En fin, sí hay cosas que no nos gustan. Hay un avance sin duda, pero te digo que hay unos claroscuros peligrosos. Para la inversión y para nuestra organización. En la parte de certeza jurídica. Eso sí nos tienen muy preocupados. O sea, si quieres que te lo resuma te diría: -“Nos parece excesiva la jerarquía y facultades que se le da la IFT”. O sea, a mí me parece y a nosotros nos parece totalmente excesivo que sea un órgano constitucional autónomo, que o le responda a nadie y casi casi que les dé pie a creer que ellos legislan.E7

Pero mira, los 7 cuates que están sentados en el IFT andan manejando un portaviones nuclear. Lo bueno es que no saben y no saben que botones apretar. Porque si lo supieran, agárrate. ¡Agárrate! Lo bueno es que si haya una autoridad fuerte pero creo que se les pasó la mano. E7

O sea, en este país legisla el Congreso de la Unión, no legislan los órganos, así sean constitucionalmente autónomos. Porque lo que hicieron fu legislar. Es lo que estamos alegando, lo que estamos alegando es: -Oye, tú eres constitucionalmente autónomo, tienes una gran autonomía, tienen un gran presupuesto. Eres el IFE de la telecomunicaciones! Porque al hasta el nombre les quedó, ¿ok? Tú ya no te ciñes a los reglamentos presidenciales, está bien. Tú emite tus propios reglamentos. Todo está muy bien. Pero materialmente tú está ubicado en el área administrativa del Estado. Ni en la legislativa, ni en la judicial”. Y aquí jugaron en las tres.E7

			<p>Ahora, y esto lo dije públicamente en su momento, yo creo que los comisionados actuales al ver este crecimiento o esta comparación entre las facultades que tuvo COFETEL y las que ellos tendrían, las creyeron suficientes y dejaron sobre la mesa una serie de facultades que a mi juicio tuvieron que ir a pelear a la Suprema Corte de Justicia. Yo creo que la ley, la ley secundaria, terminó o bien aplastando o bien invadiendo facultades que le hubieran correspondido a un regulador y que el IFT decidió no ir a... no recurrir la ley secundaria. Eso fue un momento, me parece, muy lamentable del instituto. Instituto sobre el cual tengo la mejor opinión, eh, creo que hizo un trabajo bastante razonable, respetable, pero que en ese momento me parece que hizo un daño a la institución al no haber defendido insisto facultades que desde mi punto de vista habían sido atropelladas por el Congreso de la Unión. E10</p> <p>Lo quieren hacer muy técnico, en lo cual probablemente si en algún ámbito pueda hacerlo, hacerse, muy técnico, si puede ser en el, en, en, en telecomunicaciones pero no basta el conocimiento técnico, o sea si nos vamos por el conocimiento técnico llegaremos pues finalmente que los únicos que podrían estar allí son los expertos que han trabajado en las principales compañías de telecomunicaciones que han estado en el sector público trabajando en eso, o bien alguno que otro académico, que puede llegar desde el ámbito académico, pero recordemos que al final de la ruta muchas decisiones tienen que ver con dos grandes componentes: la aplicación de la ley, donde no necesariamente estarán los principales conocimientos técnicos de ellos y sobre todo la parte política si entendemos la parte política justamente todo este juego y todos estos equilibrios tienen que tomarse en cuenta. Y en ese sentido va a ser muy, muy fácil que se capture el órgano de gobierno, del órgano regulador, eh como creo de hecho que hay algo de eso que se ha dejado ver en alguna de las decisiones que ha tomado el IFT, donde claramente pues está protegiendo a los grandes actores que están allí actuando, ¿no?, entonces yo creo, para mí, creo que quedaron bien divididas...E12</p> <p>Sí hay, me parece, un desbalance muy importante en la ley secundaria con respecto a las facultades y a la forma en la que el legislador se imaginó el sector del mercado de contenidos, pero no son los únicos. E10</p>
		evaluación general	<p>Creo que como todo trabajo de cualquier grupo es perfectible. Y esto, ya veremos justamente la marcha. Porque tenemos pocas semanas digamos que entró en vigor la ley. Si vamos, digamos, vamos a estar poniendo a prueba que tan buenas fueron ciertas disposiciones pero ya viviéndolas de alguna manera, no? Y como todo podrá ser perfectible y yo estoy seguro que si hubiera necesidad de hacer algunos cambios estará el Congreso abierto a escuchar propuestas con argumentos muy claros dando digamos evidencia de cual pudiera ser una mejor práctica respecto de alguna disposición que se encuentre en la ley, no?E6</p> <p>Y bueno ahora de hecho cambió radicalmente. De ser algo en rangos ahora se habla de porcentajes. Entonces sí es una ley grande, son más de 300 artículos. Compleja, estoy absolutamente convencido de que es perfectible como cualquier otro instrumento y que propia operación, el propio funcionamiento de la industria con base en este ordenamiento irá dando luz hacia adelante acerca de que cosas pudieran ser deseables para modificar.E6</p>

Digamos que la reforma es una ley, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, inspirada pero también aprobada por una reforma de la Constitución. En ese sentido, tenemos que esperar a ver cuáles son los resultados de la aplicación de estas leyes para ver si sean conseguido los objetivos de la reforma. Lo que sí puedo decir es que sobre el papel y no prejuzgando cuál será la aplicación de esta legislación, que representa la reforma un paso muy importante en la buena dirección y lo que yo decía al regulador le da herramientas eficientes para intervenir desde el Estado. En ese sentido se da una reforma ambiciosa y que marca un antes y un después en el sector. Evidentemente, como lo he comentado en muchas ocasiones, hay puntos que se podrían mejorar pero bueno no se puede hablar de alcanzar objetivos pero sí de un cambio sustancial en la situación del sector desde el punto de vista normativo.E8

Mira. Yo creo que un muy buen porcentaje sí. Obviamente como todo en la vida, todos los procesos humanos son perfectibles y vamos los seres humanos somos ambiciosos, insatisfechos de alguna manera.E7

Y todo eso hasta que llegó la reforma de 2013 y pues borrón y cuenta nueva no nada más con los problemas, con la estructura institucional y con las leyes sino también con los actores. O sea, fue una renovación de actores ¿Qué te puedo decir? Todos somos los mismos y hemos estado allí durante muchos años, pero al menos los principales actores, Gonzalo Martínez Pous que decían que iba a ser el Presidente de la COFETEL; el propio Mony, que decían que iba a repetir y otros que andaban ahí, pues quedaron fuera, quedaron fuera. La propia Monica Aspe que era la apuesta del actual presidente. O sea, los que eran actores de cierto nivel y de ciertas identificaciones quedaron fuera. Porque se trataba, yo sí creo que de manera honesta, de dar un borrón y cuenta nueva con una estructura institucional que es lo que se fundó en 2013. No es perfecta pero bueno, es un avance muy significativo.E9

Y podemos ver algunos otros detallitos técnicos que dices, pues a lo mejor estamos forzando de más, a lo mejor estamos dejando algunos huequitos todavía. Pero en principio yo creo que es un muy buen ejercicio, una muy buena reforma en muchos sentidos.E9

Sí, yo creo que sí. Como comentábamos hace rato. Es perfectible, que va a ser muy difícil, por las cuestiones institucionales. Tiene algunas cosas de más, algunas cosas de menos pero es una muy buena reforma. Es una buena reforma, y yo te puedo decir, estoy prácticamente el 80% de mi tiempo dedicado a temas de la industria, si se ven los cambios, se ven avances. Sí, si los hay.E9

Entonces hay muchas señales de que las cosas van bien y llevamos muy poquito, muy poquito.E9



¿Que tienen otras reformas? Que son flexibles. Esta es muy inflexible porque está a nivel constitucional. O sea, de aquí a que volvamos a que volvamos a tener las condiciones para un cambio como este van a pasar otros 20 años, no? Y en ese tiempo quien sabe cómo cambie la industria. Entonces lo podrías haber hecho una ley tan liberal como la del '95, '96, porque tenías las restricciones constitucionales. Te digo, yo soy el primero en defender esa reforma en muchos sentidos porque es lo que se necesitaba en ese entonces, repito que algunas cosas que están exageradas o falta un poquito más de matiz o que...E9

Yo creo que una de las grandes lecciones que lamentablemente aprendimos después de todo esto, fue que la reforma constitucional debió haberse hecho conjuntamente con la ley secundaria. Es decir, que la ley reglamentaria tuvo que haberse presentado junto con la reforma constitucional. Ese año y medio que pasó cambió radicalmente el escenario nacional y cambió radicalmente la relación entre las fuerzas políticas, la relación entre las fuerzas políticas y los entes económicos. Y creo que el resultado de alguna manera denota este cambio en las decisiones que te menciono, ¿no?

Yo creo que eso con la reforma y no sólo con la reforma sino con la implementación que se está dando pues no se está afectando en lo general ¿por qué? Porque lo único que has hecho hasta hoy es abrir la posibilidad de que ingresen otros actores, eh..., a ese espacio, pero, pero, actores que fundamentalmente van a seguir haciendo exactamente lo mismo y que no van a tener para nada una posibilidad de hacer contrapeso. O sea yo creo que la reforma, claramente, tendría que haber ido, eh, bueno hay un componente de la reforma que si lo contempla pero que desgraciadamente su implementación ha sido pésima, que es la construcción pues de éste ente de la televisión pública...Pero no los empoderan ni hay posibilidad real de que los empoderen. Y para mí, allí hay una gran, gran carencia, los medios públicos están más claramente atendidos pero fundamentalmente no tiene forma de que aquello se concrete y de que los medios públicos puedan convertirse en un contrapeso entonces la reforma se hizo totalmente con una intención, eh, de mercado vamos a ponerlo...

E12

Va a haber, va a haber, seguramente vamos a tener mayor pluralidad de la que hoy tenemos de programaciones o de oferentes de propuestas de comunicación pero, pero no la diversidad. Lo único que va a cambiar va a ser el número, no van a cambiar las orientaciones ni van a cambiar obviamente, quienes tienen voz y quienes tienen acceso a esas programaciones. Esas seguirán siendo fundamentalmente los mismo actores aunque ahora pues podrán llegar por más diversas vías ¿no? Entonces eh, eso es lo que creo que se logró al final de cuentas y donde creo que al final los concesionarios y los intereses económicos, justo por lo que decía, que creo que ese es uno de los grandes déficits de la reforma. La reforma se dio mucho con la óptica del mercado y no con la óptica del, de su impacto político, se quedó más en la parte del impacto económico y no del impacto político y el costo es alto en ese sentido.

E12

			<p>Estamos hablando de los derechos de las audiencias que me parece muy importante, pero yo creo que los derechos de las audiencias lo tienes que defender y es donde yo creo que se equivocan y es donde creo que están las grandes debilidades, en el conjunto. O sea no vas a poder, es muy difícil que tú puedas defender el derecho de las audiencias en un concesionario específico, este tenemos que hablar de esta, de esta pluralidad externa ¿no? De la que hablan Hallin y Mancini yo creo que esa es la pluralidad externa y en ese sentido si está... y déjame cambiarle para no hablar de pluralidad, en esta diversidad externa y eso es lo que no toma en cuenta la legislación, para mí allí está la gran preocupación E12</p>
		convergencia tecnológica	<p>Una cosa que es importante es que también esta ley es una ley convergente. Esto es, teníamos antes una ley específica para telecomunicaciones y otra para radio y televisión, para radiodifusión. Establecer una ley convergente, esto es otro ingrediente de mayor complejidad en el nuevo ordenamiento. Pues porque ahora tiene que meter en un solo ordenamiento disposiciones de los dos sectores y esto fue algo que también... pues había que homologar de las sanciones o la parte de los procedimientos. Creo que también eso fue algo que le añadió complejidad al ...E6</p> <p>En la cuestión de las concesiones únicas se pueden integrar todos los servicios, está generando más confianza. En general sí hay, sí se nota que la reforma ha sido positiva. E9</p> <p>Pero tenemos que tener en cuenta que lo importantes que ante nosotros tenemos la convergencia tecnológica, y que si hoy queremos empezar a competirle o generar competencia en el mercado de Internet y de telefonía fija se debe de establecer un artículo transitorio 9no como el que traemos porque es lo que va a poder permitir que empiece más competencia en estos servicios.E13</p>
		preponderancia/ dominancia	<p>Entonces qué es lo que hace esta reforma o que es lo que era muy importante como competidores para nosotros. Lo que es muy importante es que se generara una situación de mayor equidad para la competencia, en una forma pues más expedita y yo te diría y más eficiente. Fue más binaria, unos y ceros, blanco y negro. La verdad es que el camino de la dominancia, que además me choca la palabra, prefiero decir la larga, el poder sustancial en el mercado relevante, es un camino que demostró ser muy ineficiente y muy tortuoso, porque nunca se logró. O sea, al final de día nunca se logró. Estamos hablando de un camino que estaba previsto desde junio de 2005 en la Ley Federal de Telecomunicaciones y que nunca se logró. Entonces el de la preponderancia pues a lo mejor no sé si desde un punto de vista técnico, como abogaos a lo mejor es una cosa que uno dice: - ¡Cómo es posible que esté en un transitorio de la constitución! En fin, surgió tal vez así pero ahora para nosotros es indispensable. O sea, como empresa era indispensable.E7</p> <p>Entonces, por lo menos en el papel y por lo menos teóricamente el IFT tiene lo que nunca tuvieron la COFECO ni la COFETEL para poder actuar de manera eficiente a través de esa figura. E7</p> <p>Y también te voy a dar otro tip, la preponderancia, si somos bien honestos cuando se pensó en la reforma Constitucional, era una institución de una sola vez, eh? O sea, no era para importarse a la ley. Ese creo que fue un logro del que estamos muy contentos porque nosotros luchamos por él.E7</p>

Lo que yo te quiero decir es que era perfectamente probable y viable que la preponderancia no hubiera pasado a la ley. Se hubiera quedado como un tema del IFT de una sola vez. Se reguló ahorita y pácatelas. Entonces se importó a la ley, lo cual creo que fue muy bueno, le da continuidad a la figura y entonces eso ya te hace creo yo, por eso me gusta tanto la explicación que dio Lozano, se me hace una explicación bien armada. En el primer proyecto de dictamen, cuando los demás partidos lo regañaron y todo lo traía muy claro. Embona así y así y la verdad es que sí embona. La dominancia no quedó de esa manera porque te digo que es una figura más quirúrgica. O sea, tú, la preponderancia es una figura que opera por default: tienes el 50+1, te opera. En el caso del poder sustancial te opera por participación pero también por los efectos nocivos que estás teniendo en el mercado. Y entonces eso le da una oportunidad remedial a la autoridad de poner medidas ad hoc, case by case. E7

No pero además te voy a decir una cosa esto que yo te digo de como siento que quedaron las dos figuras también es producto de entender algo que no fue planeado así, o sea no eran genios los que hicieron el decreto de reformas. O sea esto es un proceso de entender y darle un seguimiento que yo le he tenido que dar por mi trabajo durante año y medio de este rollo, ¿no? Y creo que así quedo. Ahora y quedó el poder sustancial mucho más fuerte el IFT de lo que jamás fue COFECO y COFETEL, aun unidas y puestas de acuerdo, que te digo que era otro tema. A lo mejor es metajurídico pero era muy real. Era difícilísimo, difícilísimo. E7

Sentimos en ese sentido, valga la redundancia, que hay otras cuestiones que se pudieran haber mejorado. Desde una perspectiva técnica o de funcionamiento, ¿no? Como obligaciones en materia de compartición de infraestructura, roaming. Pero vamos, pero ya el hecho de que existan es muy positivo. No podemos soslayar ni regatear eso.

No, a Televisa le cuesta menos porque es muy difícil regular preponderancia en radiodifusión. O sea, verdaderamente, creo que fue una decisión inteligente, la regulación más fuerte, lo que más le pegó a Televisa de la reforma fue el must carry/ must offer. Y eso, sean preponderantes o no, eso afecta a todos. Eso lo tienen aunque dejen de ser preponderantes. La preponderancia verdaderamente lo que les quita es que tienen que ofrecer sus sitios también, su infraestructura, particularmente para el nuevo que viene, los nuevos que vienen. Que hoy el segundo no sé si se va a dar, no tiene sentido, pero bueno. Y lo otro es que tienen una regulación sobre exclusividades. O sea, lo que ha hecho Televisa toda la vida de que la final de fútbol y ese tipo de cosas, entonces eso ya no lo van a poder tener en exclusiva. E9

Pero del lado de telecomunicaciones, es muy probable que tenga mucho más impacto y por eso también es allí donde estamos viendo los mejores, pues bueno donde el público en general está viendo, hoy ya algún tipo de impacto en la baja de las tarifas, en ese tipo de bajas. E12

Yo te diría que va a generar más competencia. Por ejemplo tenemos el tema de los comercializadores, el tema de la red troncal, el tema de la red compartida, en donde no sólo los concesionarios de telecomunicaciones podrán prestar el servicio sino que también lo podrán prestar comercializadores virtuales, que son los que no tienen infraestructura. Y con eso vamos a tener una mayor y mejor oferta de servicios de telecomunicaciones. E13

transitorios	<p>Luego tienes otro transitorio complicadísimo. Que no entiendo el concepto, o sea, leyéndolo no lo entiendo. Pero es un transitorio, parece una cláusula de un contrato que dice: -Oye, cualquier adquisición en donde el índice tal se suba y tal se baje. O sea ese es para Televisa, es para que siga comprando cableras. Como lo hizo el día que entró en vigor la ley que anunció que ya era dueño de otra cablera que es Cablecom. Luego tienes otro que es el del procedimiento para la salida de América móvil del tema para que se la autorice televisión. Que esa es otra batalla que traemos, que hemos peleado nosotros mucho. E7</p> <p>En los transitorio, los transitorios. Fíjate te voy a enseñar uno que [muestra copia de la ley] que es precioso, ¿no? Ellos lograron ajustar, lograron decir que en compartición de infraestructura, los “televisos”, ¿no? Lograron decir que aquellos concesionarios que tienen 12 Megahertz o más. O sea, Televisión Azteca, no hay otro. No tienen derecho a compartir su infraestructura. Entonces lo lograron meter. Y se ve que ahí, en la madrugada en el Congreso en alguna sesión le dijeron ellos: -“Eso está muy mal porque vas a sabotear la licitación”.E7</p> <p>Bueno, entonces mira este [muestra la ley]. Es el 45º: la restricción para acceder a la compartición de infraestructura del agente económico preponderante de radiodifusión prevista en la fracción 7 del artículo 26E no será aplicable a los concesionarios de la licitación. Entonces, quien, ¿qué tal?, ¿quiénes quedaron excluidos? Nosotros. Oye pero una ley debe ser general, abstracta e impersonal, y esa discusión quedó con dedicatoria. E7</p> <p>Mira, los otros que te digo que son una belleza. Mira que chulada. El 9º [resume la parte introductoria del artículo]. Y ya sin autorización, ¿eh? . Fíjate, no lo lograron en la Televisa y ahora lograron algo así.E7</p> <p>El noveno transitorio está construido a partir de que vamos a la convergencia tecnológica. Esto es, vamos a que todos los agentes económicos puedan prestar todos servicios. Entonces, ¿que está previendo este 9no transitorio? Está previendo la convergencia de redes y por tanto lo que dice es: -“Tú puedes participar con mayor participación en los mercados si bajas el índice de dominancia del sector”. Esto es, lo que se quiere es que haya una mayor competencia ya en materia de Internet, en materia fija. Y que por supuesto cuando Telmex-Telcel, o el grupo de interés económico América Móvil, entre a la televisión restringida pueda existir competencia. Hoy América Móvil tiene pasadas 13 millones de casas. El mercado total de cable es de 6 millones de casas. De un día para otro podría asumir todo el mercado de forma inmediata. Y por tanto, lo que se está diciendo en una fórmula en el 9no transitorio, es: -“ Tú puedes tener un mayor índice de herfindahl, que es el índice de concentración en el mercado siempre y cuando esto haga que baje el índice de dominancia.E13</p>



Aspectos a futuro	inversión extranjera	<p>Pero que realmente generan un tema que ya veremos si hay un análisis serio de los inversionistas porque acuérdate que otra de las misiones de esta reforma es atraer inversión. Y la verdad es que yo sí creo y sí creemos en esta empresa. Mira, nosotros porque ya estamos, Telefónica ya está, obviamente América móvil pues es dueña del país, ellos ya están pero para que un grandote llegue y entre, se analizan bien estas partes las van a pensar. La van a pensar cuando vean que las sanciones por los actos más estúpidos, además de no poder ser impugnadas y suspendidas como cualquier acto de autoridad de cualquier otra autoridad de los tres niveles de gobierno, ¿sí?. Porque aquí se creó un régimen especial que a mi juicio es exorbitante y que no se justifica, pues a ver, si la piensan, ¿no? Si invierten aquí o si invierten con los vecinos, o si invierten en Brasil porque es la realidad de un mercado globalizado. E7</p> <p>Pero bueno, tenemos el caso de ATT, que regresó al país porque sintió que hay más confianza, más certidumbre. Yo te puedo decir, la cantidad de concesiones nuevas que están saliendo, deja tú que estén saliendo porque a lo mejor han salido poquitas en un año que lleva la Comisión. No sé, 10 si quieres. Salen en 60 días, a lo mucho 4 meses. Eso no sucedía en México y eso es importantísimo para la competencia.E9</p> <p>El que no entienda que las reglas cambiaron está mal. Lo vamos a ir viviendo.E7</p>
	neutralidad de la red	<p>Ahora y el gran reto ahí, es avanzar en la universalización del derecho y en la neutralidad de la propia red y allí todavía estamos, todavía estamos...</p> <p>No, si no es de ciudadanía y allí puede haber brechas muy importantes, pero muy, muy importantes ¿por qué? Porque eventualmente puedes estar limitando el acceso a ciertos productos estos multimedia, hoy no quisiera ni si quiera hablar ¿por qué? Porque cada día están apareciendo, no lo podemos imaginar...Pero sabemos que muchos de los productos multimedia en un momento determinado van a requerir un determinado ancho de banda que a lo mejor o no va a estar disponible o sólo va a estar disponible para un sector muy específico y entonces allí estaría entrando en riesgo esta neutralidad de la red ¿no? Que eso no está contemplado. E12</p>

			<p>Mira de radiodifusión yo siento que es una coyuntura global e histórica porque estamos frente a un tránsito donde vamos atrasados. En país como el nuestro(...)</p> <p>Porque mira, al final de cuentas la TDT y la radiodifusión si somos muy honestos, desde una perspectiva técnica, de lo que estás hablando es de una tecnología de transmisión. Lo que pasa es que es una tecnología de transmisión con tal nivel de penetración y por ende de influencia, social y política, frente a la falta de penetración de otras plataformas que todavía es muy poderosa y todavía tenemos esa obsesión con basar hasta nuestra democracia en la televisión. Que yo creo que también es un vicio de nuestro sistema electoral, que ya deberíamos haber empezado hace tiempo el fade out [disminución gradual] y vamos al revés, ¿no? Entonces creo que está muy interesante desde una perspectiva esta reforma. Muy interesante pues ya un poquito le entraron a este tema de hacerlas convergir legislativamente. Tiene muchos problemas, hacerlas convergir en cuanto a la política regulatoria bajo un mismo paraguas que es el de IFT. Y eso fíjate, paradójicamente, puede ser el principio de la muerte de la radiodifusión como la conocemos y el nacimiento de una industria de contenidos audiovisuales como al europea. E7</p> <p>El tema de las licitaciones de televisión, o sea, forzar la competencia en la televisión cuando viene completamente por otro lado, no? O sea, yo no sé cuánto dinero le van a meter esta gente que ganó la licitación pero pues la televisión ya está por internet, no. Todo es ahorita ruled out E9</p> <p>Entonces está bien interesante porque dices, oye, voy a apurar esto para apagar, para que entren otros Y a lo mejor los otros entran, y te digo a lo mejor porque no hace sentido económico, eh? Es más, para nosotros la TDT no hace sentido económico. Yo te lo digo, nosotros lo damos como inversión a fondo perdido. Para nosotros es tirar el dinero, o sea, estamos obligados, somos concesionarios, vamos cumpliendo, vamos a cumplir. Pero, sentido económico. Porque te digo que una de las cosas que no sale en los discursos corralescos y todos estos cuates. Son 6 Megahertz, ¿no pasa nada con eso! O sea, es un ancho de banda chiquitito.E7</p>
		nuevos modelos de negocio	<p>Mi punto de vista ya desde hace rato, probablemente agosto – septiembre del año pasado, que lo empezamos a discutir algunas gentes es que, así lo dice uno coloquialmente, América Móvil está pagando por ver. Está viendo si las restricciones, no obstante que son buenas, son restricciones, son regulaciones acorde a la práctica internacional. Está viendo si esas son más punitivas que el hecho de perder una parte importante de su mercadoE9</p> <p>No mira. Yo te podría decir que mi impresión es que no lo van a hacer. O sea, no se van a escindir. No creo que sea necesario (...) Aparte que les sigue conviniendo pues sigue habiendo negocio, la industria va a cambiar mucho. Digo, el móvil sigue siendo muy importante pero el tipo de negocio en el móvil va a ser diferente. Por ejemplo, ahora con la red de 700, ellos pueden ser, bueno ya lo son, MVNO, vender espectro para MVNO's, pueden vender servicios, pueden rentar torres. Esa es otra línea de negocios que no tenían hace algunos meses, o años. Entonces, no obstante que alguna de esas cuestiones también pueden estar sujetas a regulación, la mayor competencia les crea un nuevo negocio.</p> <p>Entonces, si eso te trae beneficios, si muchas de las regulaciones o restricciones que te pone el ser preponderantes son vivibles.E9</p>

Sí, pero mira, las tarifas han bajado tanto. Ellos ahora no cobran por terminación por la ley. Las tarifas han bajado tanto, ellos tienen excedentes de tantos años, de haber cobrado tanto tiempo, que creo que no les esté afectando grandemente sus finanzas. Te digo, van a generar otros negocios sin hacer nada, sin mover un dedo, en cuatro años van a tener televisión, entonces para que te apresuras. Sobre todo la televisión ha cambiado tanto que en el momento que te levanten la restricción, en 4 años, tú nomás le pones on al ClaroTV a través de DSL, que ya tienes, y fibra, que ya tienes, y estás en todos lados sin necesidad de invertir en una red de radiodifusión ni una red de cable porque ya la tienes, no?E9

Entonces no les preocupa eso. Entonces yo creo que están viendo. Por ejemplo su primera respuesta al mercado y a la regulación es la creación de Telesites. Escinden infraestructura (...) Lo que hicieron fue separar el negocio de torres. Ya ves está American Tower, y todas estas otras que están generando negocio en torres. América Móvil no se quiere quedar atrás. Durante todo el tiempo que fue, o antes de la resolución de preponderancia, ellos no te rentaban ni un centímetro de una torre, no? Entonces ahí estaba todo mundo batallando para encontrar un sitio, y los servicios municipales y los derechos de paso y ellos tenían pues los Sanborns, los Inbursa, los Sears, los propios edificios de ellos, sus sites que ya tienen años y no dejaban que nadie entrara. Ahora están pensando que hay negocio ahí.E9

Los analistas financieros han estado el último año diciendo que el tema es escisión de infraestructura. No se han sentado a leer la ley que es perder market share. Ellos pueden regalar su red, pero mientras sean dueños de más del 50% de los usuarios siguen siendo preponderantes. Entonces es más o menos lo que estaban los analistas pensando, que iba a ser una escisión de infraestructura. Sí fue una escisión de infraestructura pero no te quita la categoría de preponderante.E9

Entonces ahora dicen escindo Telesites. Todavía no está muy claro. Yo te puedo decir así: por ley le va a seguir aplicando. Telesites va a ser un operador preponderante. Vamos a ver qué manera logran generar negocio. Ya no tendría sentido que las tarifas fueran controladas si están en un mercado en competencia. Entonces vamos a ver cómo le entra el IFT ahí. Pero bueno, la cosa es que fue ese el primer paso. Irán a hacer otros? Mira, vender usuarios para estarte el resto de tu vida no pasarte del 50% cuando las restricciones regulatorias son vivibles, cuando generas, cuando hay por ahí otros nuevos negocios que puede haber, probablemente no sea la mejor idea. Entonces no lo han hecho, no han dado más aviso. El primer y único, que les va a llevar todo el resto del año, es Telesites. Para cuando estén más cerca de un siguiente paso van a estar a meses, un año o dos, que les den televisión, que es así como la gran demanda de los analistas. Porque ningún analista ha dicho queremos que recobren sus ... como analista me refiero a los que trabajan en fondos que tienen acciones de América Móvil y presionan de una u otra forma para tomar las decisiones. Nadie ha dicho dejen de ser preponderantes para dejar de cobrar interconexión, ya nadie se acuerda de eso, las tarifas están muy bajas.E9



			<p>No, que ojalá que el esfuerzo de 2012 y 2013 no sea el último. Yo creo que quienes participamos mucho, poco, directa o indirectamente en ese proceso reformador tendríamos que hacer un ejercicio de autocrítica y todavía me parece le quedamos a deber al sector telecomunicaciones en distintos aspectos, hoy en día digamos convergente. Pero como te marcaba yo en alguna de las preguntas, creo que en materia de contenidos, siguen quedando muchos temas sobre la mesa que es urgente revisar y en materia de telecomunicaciones me parece que habrá que estar muy atentos a como se ejecuta la reforma como tal, particularmente en los proyecto que venimos hablando de infraestructura, no? E10</p> <p>Entonces, la verdad aquí lo importante es poder ver hacia futuro lo que va a pasar. Y lo que va a pasar, y lo tenemos en la reforma constitucional es la convergencia. Seguir pensando solo en mercado, solo en servicios niega o ignora el futuro de la convergencia. Y lo que se está haciendo aquí es, como va a entrar el agente económico preponderante a la televisión restringida y es evidente que puede, por su capacidad e mercado y además porque evidente que tiene 13.000 de casa pasada, comerse el mercado de televisión restringida, debe de establecerse un mecanismo transitorio que permita el establecimiento de los agentes económicos para que puedan hacer frente a este nuevo agente económico en el mercado de la televisión restringida. Pero lo más importante, es para que puedan empezar a competir ya en Internet y en telefonía fija. Hoy Cablevisión tiene el 5% del mercado de Internet, Telmex tiene el 69%. Sería ilógico pensar que no puede generar una concentración en redes de cable para poderles competir a alguien que tiene el 70%. No lo podemos limitar al tema de televisión restringida, lo tenemos que ver principalmente en lo que es el futuro de las telecomunicaciones que es el Internet. Hoy nadie le puede competir a Telmex en Internet. Este 9no transitorio es permitir que los agentes económicos puedan ampliar su capacidad de redes para competirle a quien tiene el 69% del mercado. No hacerlo así, no poner una figura transitoria sería el statu quo de internet y de telefonía fija. Sería conformarnos con que nadie le pueda competir a Telmex y ese es el espíritu del artículo 9no transitorio. Quien tiene el 5% de Internet, quien tiene el 2% de telefonía fija puede generar un mayor índice de concentraciones, es decir, Comprar redes de cable para poder competirle al que tiene el 69% de un mercado y 66% en el otro. E13</p>
Proceso de diseño	Afiliación	Ejecutivo Federal	<p>He de hacer notar que el Partido Revolucionario Institucional a través de sus legisladores que han sido miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, desde por lo menos la 58, 59, 60 y 61 legislaturas y en la actual LXII (62), propusimos proyectos de iniciativas de ley y de proyectos de decreto que impulsaban ya esos grandes cambios para el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión, por lo que el partido al que honrosamente pertenezco y el Presidente Enrique Peña Nieto, con su propuesta de iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y de Radiodifusión, fueron los principales artífices de dicha reforma y desempeñaron un papel importantísimo para que dicha reforma se concretará E4</p> <p>El proceso de elaboración de la reforma secundaria en materia de telecomunicaciones y de Radiodifusión comenzó con las labores coordinadas entre diversas dependencias del Ejecutivo Federal, de las que resultó un primer proyecto soportado por el conocimiento y la experiencia acumulada todos estos años en el sector público. E4</p>

		<p>Entonces fíjate, en ese inter, por qué se da la reforma del 2013. Nuevamente la justificación es por promover la competencia, la justificación es porque necesitamos atraer inversiones en un entorno mucho más predecible, certidumbre jurídica, etcétera, lo cual todo eso es loable. Creo que se consigue en muchos sentidos y era necesario. Pero creo que mucho de la motivación es política, es decir, ya estuvo bueno que durante 6 años los dueños de la cancha sean Televisa y TV Azteca. El gobierno recuperar y decir quién es el mero mero. Claro, claro, por supuesto. Y bueno, tuvo una externalidad positiva ese pensamiento, no? E9</p> <p>Mira, yo creo que informalmente hubo muchos actores que pudieran haber participado y probablemente sin darse cuenta que hubieran estado participando. Lo que yo sé, y lo que yo viví y lo que vi es que en la redacción de la constitucional y de la propia ley se hizo en las oficinas de Presidencia entre un grupo muy cerrado de gente, como todas las reformas de este sexenio, no? Probablemente tomando informalmente de aquí y de allá (...) Pero lo que se sabe es que era un grupito de Aurelio Nuño con este amigo que está ahora en la Función Pública, bueno es el Secretario de la Función Pública, el propio Videgaray y otro equipo que trabajaron en la redacción de esto, no? E9</p> <p>Y en la reforma secundaria las diferencias son interesantes. La OCDE participa con una mera opinión, que al final termina desdiciéndose de ella. El regulador mexicano no participa. De hecho hay un par de cartas del IFT solicitando en ese momento al Senado de la República participar en el debate. Gráficamente se les ignora. El Pacto por México ya casi disminuido, y entonces la participación sí es mucho más de los partidos y de la estructura partidista que del Pacto por México como tal, como superestructura. Y con un liderazgo muy claro por parte de Presidencia de la República y SCT, por supuesto. E10</p> <p>Sí. A ver, estaba claro que desde la redacción de la iniciativa del gobierno, estaba muy claro la mano de las televisoras, ¿no? Y, bueno, eh, García Castillejos [consejero Jurídico de la Presidencia, Humberto Castillejos Cervantes], que fue el que se encargó de la redacción, pues es una persona muy cercana, ahora se sabe, a Televisa, no? E11</p> <p>O sea, todo se cocinó en la Oficina de la Consejería Jurídica. O sea, Humberto García Castillejos es el responsable de esa ley. Es él directamente responsable con Videgaray y no hay duda, ¿no? E11</p>
	Pacto por México	<p>Bueno, las sustantivas fueron los partidos políticos. Y fueron el PRD, el PAN y el PRI. Los otros realmente no contaron.E5</p> <p>Creo que fueron, creo que se mantuvo la estructura del famoso Pacto por México. Creo que esta fue una ley que nació en mesas de negociación de cúpula donde estuvo representado el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Subsecretario de Comunicaciones. Creo que estuvo Consejería Jurídica del Ejecutivo, en menor medida la Secretaría de Gobernación. La Secretaría de Hacienda, por supuesto. Y creo que con grupos y liderazgos muy identificados en las tres fuerzas políticas, no? En el PAN, PRI y PRD.E7</p>

Pero yo siento que la elaboración de la iniciativa se dio preminentemente en el seno de este ya deshecho comité. Pero en la interacción de los que conformaron este comité del Pacto por México. Y a su vez un grupo que si bien te manifiesto que estuvo el Ejecutivo Federal y que estuvieron representados de alguna manera personajes ligados a los tres partidos principales que están en el Congreso de la Unión, de cualquier manera un grupo restrictivo.E7

No conozco en detalle el proceso de 2006 pero la impresión nuestra en este momento [en 2014] es que la iniciativa de reforma constitucional y la ley han tenido un apoyo político del más alto nivel.E8

Luego ya incorporaron lo que en aquel entonces era el Pacto por México, que eran algunos legisladores y representantes de partido. Lozano, por supuesto, le tocó estar tanto como legislador y formalmente a través del Pacto por México porque él estaba sentado en la mesa. Era por ejemplo Molinar, Santiago Creel, del lado del PAN, no? No sé si Gustavo Madero como presidente. Del lado del PRI estaba el presidente del PRI, estaban algunos legisladores, Manlio, por supuesto, Emilio Gamboa, quizás, ese sí no sé. Y bueno, del PRD estaba ahí los Chuchos y compañía. Era gente que probablemente no sabía muy bien de lo técnico y probablemente lo técnico lo revisó la gente de Presidencia. O sea, porque se nota que hay conocimiento técnico probablemente no del 100% en telecom pero sí en temas de economía. E9

Luego, en el caso de los partidos políticos, digamos desde esta cosa, desde que vino la Reforma Energética, se rompió el acuerdo entre el PAN y el PRD. Y ahí fue digamos donde empezó la debacle. Si algo se logró en la reforma constitucional fue gracias a la alianza del PRD y el PAN, ¿no? Pero lo que hace es prácticamente traicionar la agenda de telecomunicaciones y negociar la energética con el gobierno federal.E11

Y bueno, pues en el trascurso lo que sucedió fue el rompimiento del Pacto por México, el rompimiento con las fuerzas políticas y entonces bueno, luego vino la desgracia de la propuesta de ley del Gobierno federal, ¿no?E11

Mira desde luego fue una reforma que claramente estuvo muy manejada por, eh, dentro del, del Pacto por México, dentro de éste grupo y allí estuvo obviamente de manera central, la parte del Gobierno Federal y la parte de los, pues 3 diría 2 principales actores políticos o partidos políticos el PAN y el PRD E12

De la clase, esta fue una reforma de la clase política, la otra fue una reforma como sabemos, de... E12

organismos de  
consulta

Asimismo, en su proceso de redacción, se consultó a organismos internacionales, entre ellos a la OCDE, quien aportó propuestas desde muy variados puntos de vista, diferentes visiones y perspectivas y con quienes se realizaron ejercicios de retroalimentación. En la confección del proyecto de iniciativa del Presidente Peña Nieto, se tomaron en cuenta diversas propuestas de actores de la industria y de la sociedad en general, como ANATEL, CANIETI, CIRT, Consejo Coordinador Empresarial, se consulto a la OCDE, entre otros.E4

Yo te diría que los concesionarios participaron de manera muy controlada, muy acotada en la reforma constitucional. O sea, yo llegué a ver opiniones de las distintas empresas durante la redacción de la reforma constitucional. Pero siento que siempre estuvo insistido muy controlado y que fueron revisadas con enorme seriedad. Es decir, que la participación de las empresas en cualquier proceso legislativo es deseable, finalmente se va a regular un sector donde ellas se juegan sus recursos, la participación de ellas a veces se pinta como si fuera indeseable. E10

Sii, ahora hubo menos juego en ese sentido pero no podemos olvidar tampoco la telebancada y la telebancada estaba fuerte, en esta, precisamente en ésta legislatura, más que ninguna otra. Entonces, por allí, también estaban ellos incidiendo. Tampoco digo que haya estado el juego de las cúpulas porque, salvo Jorge Mendoza eventualmente, que sí forma parte hasta donde, hasta donde sé de la comisión, este, el resto probablemente no pero. Pero, si tuvieron posibilidades. Ya abiertamente, quizá, como Tv Azteca o como Cámara, tuvieron que participar igual que los otros, pero yo no creo que hayan estado totalmente ausentes del proceso. E12

A mi parecer, destacaron las propuestas presentadas por la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI), la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). E4

No, bueno ok. Actores no gubernamentales pero siento que no hubieron actores no gubernamentales desligados de estos tres partidos políticos. Siento que los actores no gubernamentales están ligados con algunas de estas facciones. Le veo muy fuerte la mano a académicos y a periodistas, opinadores muy ligados al grupo de Javier Corral. Siento que se reivindican muchas de sus luchas que tenían 10 años poniendo en iniciativa tras iniciativa. E7

Identifico también algunas de las cosas que el hoy ciudadano Mony de Swamm, antes presidente de la COFETEL traía, ¿no? Como esta idea de la red pública compartida. También nos parece muy rara y no creemos que sea el mejor modelo. Y sea ha venido atorando, no estamos tan equivocados.E7

Entonces si vemos a algunos de estos grupos pero siempre ligados a un pie de playa, ¿no? E7

Entonces así un tramado institucional para construir esta reforma no existió. No sé, puedo decirte que le hayan preguntado a gente como Rafael Del Villar, en forma informal, a gente del IDET, tomado referencias de legislación por ejemplo de Inglaterra, de algunas recomendaciones de la OCDE. La que luego fue, la que ahora es perdón Presidenta de la COFECE, Alejandra Palacios, ella trabajaba en el IMCO que hizo, en conjunto con la OCDE, el famoso trabajo este del 2012. Yo creo que ella, también de forma informal y la propia OCDE haya participado. E9

El IFT sí. El IFT si intentó formal e informalmente meterse en lo de la ley. Sí los escucharon. En cuestiones muy prácticas sobre todo, no? De instrumentaciones. Mira, algo muy así puntual, que no es la única pero son cosas del diario. El proyecto de ley original decía que te daban una concesión en 60 días con afirmativa ficta. Es decir, si no te decían que no era que sí. Eso ya puesto en la mesa el IFT no lo podía instrumentar, entonces se cambió. Ese tipo de cosas. Pues no si hubo, si tocaron base para la ley. Para la constitucional COFETEL no tuvo nada que ver.E9

No, la verdad que no. El órgano regulador no participó. Incluso digamos la carta que enviaron Adriana Lavardini y Estabillo, donde querían manifestarle a los Senadores sus comentarios respecto a las facultades del órgano regulador. Los Senadores ni siquiera les contestaron, ¿no? O sea, fue una autolimitación bastante grave. E11

Entonces, yo te diría que las principales diferencias son la ausencia de la OCDE, que jugó un papel importante como detonador de la reforma constitucional, no como negociador. El regulador, en donde yo te puedo decir que yo participé de manera muy activa en la redacción de la constitucional, como presidente de COFETEL, eh? y mi estructura técnica. Es decir la COFETEL participó de manera muy activa en la redacción de la reforma constitucional y luego el regulador desapareció de la mesa y se nota en el texto legal. Y los partidos, que en una primera instancia participaron en el manto de lo que se llamó Pacto por México, con estructura y con representación distinta, ¿eh? A las que participan ya partidos y sus fracciones parlamentarias posteriormente, ¿no? Creo que la participación de las fracciones parlamentarias también es una diferencia importante en la reforma secundaria que pues básicamente por decisión de esta estructura llamada “el Pacto” y la representación partidista que había en ese pacto decidió excluir a las fracciones parlamentarias de la reforma constitucional. Algo sabían, me parece, que podía complicarse si las incluían. E10

Luego esta, eh, pues ya propiamente la iniciativa que presentó el gobierno y donde ahí, pues muchas organizaciones entraron a plantear cambios, ¿no? Entre ellas, bueno, la propia AMEDI, la MARC, las Asociación de Radios Comunitarias, entró también FUNDAR [es una organización de la sociedad civil plural e independiente — con sede en México— que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia], entró también la Asociación Mexicana de Internet, entró la Red por la Defensa de los Derechos Digitales, entró... ¿Quién más entró? Alguna parte del movimiento de lo que quedó del 132. La AMIC [Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación], también entró. ¡Ah! también esta., el IDET, también entró en ese proceso de discusión y hasta donde me recuerdo.E11

			<p>Pero lo que te quiero decir es: si veo en estos transitorios, definitivamente, sin haber estado ahí, pero si veo que los preponderantes, que además me parece un poco paradójico, porque uno de los principales logros o el principal logro de esta reforma, de este cambio estructural es finalmente doblarlos. Pero sí se ve que al final el poder fáctico que tienen pesó para que les abrieran las puertas, ¿no? Porque esto necesariamente tiene que venir de que les abrieron alguna puerta privilegiada, ya sea en el Congreso, en el Senado, porque la Cámara de Diputados no jugó en esto, o en Consejería Jurídica.E7</p> <p>Por supuesto, aunque no estuvieron ahora no tuvieron la participación que habían tenido en el pasado por supuesto que estuvieron allí las cámaras, las organizaciones de los concesionarios, estuvieron presentes y estuvieron haciendo su lobbying y lograron colocar pues elementos centrales. Y ahora sí creo que le dieron también bastante juego a organizaciones de la sociedad civil como puede haber sido la AMEDI como fueron algunas otras organizaciones que estuvieron participando. E12</p>
	Integración	frecuencia	<p>Como lo mencione anteriormente, tanto dependencias del Gobierno Federal y en las Comisiones Legislativas tanto de la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, se realizaron reuniones de trabajo y foros para escuchar las distintas propuestas y posturas, creo que todo se manejo bastante institucional y sin dar pie a malas interpretaciones.E4</p> <p>Por otro lado, pues aquí recibí cabilderos de todas las razones, hasta incluso un amigo, compañero de la generación allá el en Tecnológico de Monterrey, que él ahora opera telefonía móvil.E5</p> <p>En la Ley, digo en la elaboración de la ley, en la elaboración de la iniciativa, no vi mucho input de los concesionarios. ¡Y mira que pertenezco a un grupo de los grandotes! Hubo algunas consultas, ya sabes, como que muy rapiditas y al final. Pero en el proceso de elaboración, en las mesas, no hubo participación. No descarto que de manera extraordinaria los grandotes hayan tenido más, o sea los dos preponderantes, ahora ya tienen apellido, hayan tenido más input. E7</p> <p>Y empecé por, primero pues por darme cuenta de las dinámicas de operación de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, dirigida por el Senador Lozano, del PAN. Y luego por el señor Raul Gracia que era la Comisión de cuestiones legislativas y jurídicas y la Senadora Barrales, del PRD, que es la presidenta de mi Comisión, de Radio, Televisión y Cinematografía.E5</p> <p>Pero la mayoría de mi grupo parlamentario votó a favor. Y esto por qué es: por el debate de la definición de preponderancia. Donde la manera en cómo se procesó estuvo muy confusa, por parte del coordinador parlamentario. La actuación del Presidente del partido fue poco clara. Y sí hubo reuniones en la Secretaría de Gobernación y hasta en los Pinos, fuera de la formalidad del proceso legislativo.E5</p>

Y el debate empezó yo creo el 1 de septiembre del 2012, que fue el primer día que llegamos aquí todos. Porque ahí se anunciaron quienes serían los presidentes de las comisiones. Y muchos desde la fracción parlamentaria de Acción Nacional, esperábamos que de forma natural el Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes fuera Corral. Y la sorpresa es que se trata de Lozano, ex Secretario del Trabajo. Claro, tenía antecedentes de haber trabajado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Pero a mi ver se dio una situación antinatural, porque el natural para haber presidido esa comisión era el Legislador Corral. Pero como es notable su adversidad a Televisa, pues también presumimos que hubo presiones desde el PRI y de los Pinos para que particularmente no fuera a ser Corral el presidente de esa comisión.E5

mi impresión es que ya había una manera prevista por el grupo del ex presidente Calderón y que fue interpretada por el Senador Javier Lozano. Entonces, era una manera de buscar que finalmente era buscar la manera de que el dictamen que iba a pasar al pleno fuera configurado de cierta forma. Y hubo procedimientos irregulares por parte del presidente de la comisión de Comunicaciones y Transportes, Lozano. Porque nos dio documentos que no habían sido aprobados en comisiones. Hizo reuniones y las citó sin tener la aprobación de los integrantes de la comisión.E5

Esto, animosamente debatido porque atrajo a un sin número de senadores que no eran parte de las comisiones pero se volvió el debate más importante de esos días entre las fracciones parlamentarias. Y por aquí por los pasillos deambulaban por todas las esquinas, los cabilderos de Televisa, y de las demás organizaciones.E5

Yo nunca participé... porque como yo soy de los institucionales, los que iban a negociar adentro de Gobernación eran los maderos o los corderos, pero por separado porque entre ambos no se pueden ver. Y bueno, ese es el contexto de esa situación. En el PRD pasó algo similar. Sí, ellos son 22 y se dividieron en 12 y 10. Entonces hay otras cosas que obtienen grupos o subgrupos parlamentarios por la vía presupuestal.E5

En realidad nosotros lo que tendríamos conocimiento es pues de nuestra propia participación, digamos, como el instituto. Lo que pudo justamente estar involucrado en estas negociaciones para la reforma secundaria, la ley secundaria. Peor más allá nunca hubo digamos reuniones multidisciplinarias, por decirlo de alguna manera. De manera que yo de verdad desconozco, más allá de lo que en la prensa salió, no? No pues, que circuló el proyecto entre tales y tales y tales. Pero es algo que es información pública y además la referencias son esteeeee laaaa, básicamente los periódicos. No, no, hasta donde yo tengo entendido, no hubieron estas cuestiones multidisciplinarias donde una mesa donde se sentaron muchos actores diferentes, no, no! que yo tenga conocimiento, no!E6

Si hubo una convocatoria. De hecho se dieron los puntos de vista de forma escrita. O sea, hubo un documento impreso que se entregó al Senado de la República con las observaciones digamos más puntuales y los que se creían que eran los temas más delicados que se veían a la propuesta originariamente enviada por el Ejecutivo Federal. Y de ahí hubieron reuniones digamos ya más ejecutivas para para expresar justamente alguna preocupación acerca de algún punto, alguna cosa que... con los legisladores. E6

En cuanto a la disponibilidad ¡sí! Pero sabíamos o sabemos que esto es un proceso complejo donde hay muchos actores y el instituto solamente era uno de entre muchos actores. El propio Congreso, el Legislativo hizo mesas de trabajo donde se escuchó a por ejemplo la voz de quienes apoyan a las estaciones comunitarias o indígenas, a diferentes actores, expertos por ejemplo, mesas donde estuvieron expertos en telecomunicaciones, analistas. Todo eso para formar criterios. Y se sabía que por supuesto la voz del regulador o la propuesta era importante pero no era la única, no? Que también había que tomar esta otra mecánica.E6

O sea, lo que tú vas a ver negociaciones cupulares. Tú no te puedes explicar los transitorios que salieron al final si no es que tenían a los barones de uno y otro mercado sentados en una mesa. No sé si fue en los Pinos o en la Secretaría de Gobernación moviendo fichas. Porque son transitorios mandados a hacer a la medida, que se ven muy desaseados. Digo, tienes ahí por ejemplo, está hacia el noveno, décimo, onceavo, por ahí, bueno, tienes el del procedimiento que le hicieron a los señores para ahora simular o tratar de vender activos y que se quiten la cachucha de preponderantes, en telefonía. O sea ese es un regalo a Carso. E7

Es un catálogo de obligaciones muy específico de políticas de preponderancia pero arriba dice “podrá”. El instituto podrá. Ok. Así empezó la iniciativa Peña Nieto. Como finalmente salió, se cambió de artículo y ya salió un artículo de “deberá”. Ya salió en un artículo donde la ley le ordena la preponderante abstenerse de y ¿sabes por qué sucedió así? Porque los señores no lo hicieron, pero no nada más eso, fueron y se opusieron a que se hiciera. Lo cual se me hace, digo, para salvar cara fueron y se opusieron alegando que ellos necesitaban más flexibilidad, que necesitaban flexibilidad para poder ajustar la legislación. No pero te digo, les enderezaron la plana. Para mí eso yo lo vería como un regaño. Fue: - A ver niños, extiéndanme las manos [suena golpe en la mano].E7

¡No hombre, no! No hubo retroalimentación de la industria. O sea, hubo, ¡que quieres?, dos o tres oportunidades de ver un proyecto en cuestión de dos horas y emitir algún comentario. Y ocasionales juntas de trabajo de costa. Fue un broncón conseguir con algunos de los actores, principalmente con el Subsecretario Peralta, ahí en la SCT, pues para llevar preocupaciones [tono de humildad]. –“Oye, pues traigo 5 preocupaciones”. De manera aislada. Grupo por grupo. Supongo que si así lo hicieron con nosotros lo hicieron con otros grupos, ¿no? Pero era simple y sencillamente:- “que preocupaciones tienen. Ah ok, lo consideraremos”.E7

Entonces en esos últimos 3 meses así como yo te digo que en el proceso de la elaboración de la iniciativa no hubo mucha incidencia sí creo que en ese último tramo la mano que pudieron meter o la audiencia que pudieron tener lo preponderantes fue mucha. En los transitorio, los transitorios.E7

Y, en este sentido, hubo durante el debate de la legislación secundaria una solicitud de un senador, bueno de dos senadores curiosamente, para que la OCDE participara en el foro y diera su opinión, lo cual hicimos. E8



			<p>No conozco en detalle el proceso de 2006 pero la impresión nuestra en este momento [en 2014] es que la iniciativa de reforma constitucional y la ley han tenido un apoyo político del más alto nivel.E8</p> <p>Una parte del PRD, al final del proceso, si tuvo contacto, particularmente con Televisa, me refiero al hoy Presidente del Senado de la República, cuyo nombre ya se me olvidó [Miguel Barbosa Huerta, PRD]. O sea, fue evidente que un grupo pequeño, mantuvo contacto con la televisora, o bien con la televisora a través de Presidencia de la República, muy al final del proceso, ¿no?. E10</p> <p>Un proceso muy desordenado, cruzaban textos por todos lados. En fin. Se volvió mucho más porosa la relación con los entes económicos y por lo tanto me parece que en un texto mucho más complicado. También ocurrieron infortunios en beneficio de una u otra empresa, ¿no? E10</p> <p>O sea, en ese inter del rompimiento, ahí es cuando García Castillejos toma el control total, junto con Videgaray, y se hace un búnker, ¡tal cual! Y no entra ni sale nada por nada. Y lo que hacen es estratégicamente atomizar a las fuerzas políticas dialogando de manera unilateral con cada una de ellas. E11</p>
		continuidad	<p>La necesidad de reformar el marco jurídico de telecomunicaciones y radiodifusión, es un tema que empezó a tratarse desde hace ya algunos años, pero fue durante la presente administración y en la LXII Legislatura cuando se dio la mayor apertura y discusión de las propuestas, por ello se materializo la reforma, por lo que yo creo que se realizaron reuniones para tratar dicha situación en dependencias y en las cámaras desde hace ya algunos años. E4</p> <p>Tratamos de hacer un poco ese ejercicio y ahí es donde se definen las líneas de los temas. Y pues ya la agenda de cómo ir tratando esos temas yo la dividiría en la ordinaria y extraordinaria. La ordinaria es la agenda propia del calendario legislativo, en donde está marcado un poco por las agendas del período ordinario y extraordinario, las agendas de comisiones. Donde ahí vas viendo que oportunidades se dan de tener esta interacción. Y pues la extraordinaria de cuando hay una posibilidad, de algún foro, algún esto, las convenciones de la CIRT, ¿no? Tenemos una convención anual que se llama la Semana de la Radio y la Televisión, donde hay una comida con el Presidente de la República. Donde el presidente da un discurso.E7</p> <p>Antes de que formara parte de esa comisión ya se daba una animosidad principalmente protagonizada por legisladores del PRD, de la izquierda, pero uno en particular del PAN, que es el Senador Javier Corral. Tiene muchos años en el tema. Corral y yo somos amigos, por muchas otras razones de naturaleza partidista. Y bueno, pude recibir mucho su input. Y bueno, de esa manera, fui viendo las cosas desde el punto de vista de un legislador que por muchos años ha estado acusando la concentración de los medios electrónicos en pocas personas y las razones históricas de cómo se dio el fenómeno.E5</p>

Y bueno te digo, por un juicio sale Eduardo de la COFETEL. Bueno la Corte define algunas cosas que estaban muy vagas en la reforma de la ley. Entonces sale y entra otro que había sido rechazado en un principio que fue Subsecretario en ese momento, Rafael Del Villar. Y bueno, está todo eso que no termina verdaderamente hasta 2013 con la reforma. Porque inclusive, de cierta forma, Mony de Swann terminó en medio de esa guerra, no? Terminó acusado de favorecer a Telmex por estar en contra de Televisa. Lo cual, déjame decirte, esa etapa, en esos 6 años, en medio de esos años, en medio de las dos reformas el sector de las telecomunicaciones en México básicamente era eso: jestar a favor o en contra de uno y otro! E9

Y bueno, por ejemplo, a mí inclusive por periodicazos y lo que quieras siempre se me vio como alguien anti Telcel, anti Telmex, que por cierto tengo buenos amigos ahí, pero bueno la chamba es la chamba y había que hacer cosas que estaban mal. Bueno, eso podía significar en un principio que pensarán que eras pro Televisa, que gracias a Dios, digo que hubo otras decisiones que quedó claro que al menos no era mi caso. Pero eso era, digo, si Mony de Swann era antitelevisa, tenía que ser a favor de Telmex. E9

Bueno la participación de la OCDE con México, y en concreto en el ámbito de las telecomunicaciones viene desde mucho tiempo. Bueno, México es parte de la organización desde 1994. Y bueno durante todos estos últimos 20 años hemos estado colaborando con las autoridades mexicanas en el trabajo cotidiano de la OCDE en esta materia. Recibimos sus comentarios y pues para cada uno de los informes y los estudios que hacemos sobre las telecomunicaciones. E8

Desde entonces, como venía diciendo, México continuó participando en los grupos de trabajo especializados de trabajo de la OCDE en esta materia de telecomunicaciones y puntualmente estamos en contacto con autoridades mexicanas para intercambiar impresiones sobre temas diversos. E8

También en el proceso de debate de la reforma constitucional anterior, en 2013, también se convocó a la OCDE a las sesiones en el Senado para nuestra opinión sobre la legislación y sobre la reforma constitucional. En fin, en una palabra, mantenemos un contacto fluido con las autoridades mexicanas y ha habido conferencias, eventos, tanto aquí en París como en México en las que la OCDE ha dado su opinión en esta materia. Por ejemplo, en enero de 2013, justo después de la toma de posesión del nuevo presidente de México, pues hubo un foro en Ciudad de México donde la OCDE participó y publicó también otro documento más general sobre todo tipo de políticas, pero en el que había un capítulo de telecomunicaciones, en el que la OCDE decía que cosas debería hacerse en esta materia. En fin, es un contacto bastante frecuente y fluido en materia de telecomunicaciones. E8

En la reforma constitucional, te diría, en orden cronológico además, participan la OCDE, COFETEL por supuesto, la SCT, COFECO, Presidencia de la República y posteriormente, PRI, PAN y PRD. Esas creo que son las instituciones más importantes. Y PRI, PAN, PRD, por supuesto englobados, y Presidencia, enmarcados en esto que se llamó el Pacto por México, ¿no? Sí, si se puede dar a entender esta como una institución aunque sea informal. E10

		<p>En este trabajo que he mencionado de la OCDE con los gobiernos y donde se discuten los estudios de la OCDE, etc. Ahí están presentes otros agentes y entre ellos la industria. Hay una participación de la industria en la OCDE, y no solo de mexicanos, o de telecomunicaciones, sino de cualquier otro tema. Y ellos intervienen en los debates relacionados a nuestro documento, nos comentan, etc. Varios actores de la industria en México están presentes en nuestros debates. Al menos Telefónica, Televisa, América Móvil, están, participan en el debate aquí. Y también se me olvidó mencionar igual del estudio. Cuando elaboramos el estudio más en profundidad en México, que publicamos a principios de 2012, esto vino precedido por una misión, por una visita a México, en donde nos entrevistamos con todos los operadores, asociaciones, gobierno, regulador, etc. Por eso yo he hecho un trabajo de entrevistas también muy intenso.</p> <p>Nuestra estrategia empezó desde el 2012 en el proceso electoral, en donde nosotros interpelamos a todos los candidatos a la Presidencia de la República para que se comprometieran a una agenda de cambio estructural del modelo de comunicación en México. Logramos hacer una coalición ciudadana que fue integrada por cerca de 500 organizaciones y 300 personalidades que interpellaron a los candidatos. Todos nos contestaron menos Vazquez Mota, ¿no? El primero en contestarnos fue Peña Nieto, incluso. A partir de ahí se estableció digamos una agenda de incidencia con, eran 21 puntos, ¿no? de la ley que queremos. En aquel tiempo nosotros solo planteábamos una ley. Luego vino el Pacto por México que ya planteó una reforma Constitucional y obviamente que eso rebasaba las demandas en términos de constitución ley. Y luego cuando vino el Pacto por México, solamente la parte preliminar, hicimos digamos un debate importante sobre los mecanismos de participación ciudadana para la definición de esos cambios. Lo cual, bueno, no sucedió porque fue una cosa muy cerrada pero sí a varios de nosotros algunos de esos actores que estaban en la mesa nos hacían consultas, ¿no? E11</p>
distribución de poder	coaliciones	<p>Le dije los partidos políticos. Pero hubo una agrupación que varios legisladores que interpretamos una reacción a todo esto, que fue el grupo que se encabezó por los legisladores por la democracia, no me acuerdo como se llamaba el grupo. El grupo donde estaba Cuauhtémoc Cárdenas, estaba Corral, Hermosillo, mi persona, AMEDI, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, y otros más. Encinas si, estaba ahí. Entonces: ¿De dónde vino la participación a este grupo de reacción legislativa? De los jóvenes preocupados porque se habían metido con su Internet. Porque así lo interpretaron los jóvenes. Entonces para mí esos fueron los grupos de reacción.</p> <p>E5</p> <p>No, no no, esa fue bloque otra vez igual. Y ellos escudados detrás de Lozano. ¡Que es del PAN! [azota golpe en la mesa]. Porque la agenda que quería aparecer y desaparecer o acomodar Lozano y a veces predictámenes llegaban desde la Secretaría de Gobernación.E5</p> <p>No es que fíjate que muchas de las decisiones no vienen del PRI, eso es lo increíble. Eso vienen más del grupo de Javier, del grupo de Molinar, de Moni de Swamm, más del PAN. Un grupo muy raro del PAN que tiene eco en ciertos sectores del PRD. Y el ejemplo de los ejemplos de eso, por cierto, es el must carry/ must offer.E7</p>

		<p>“Oye, es que técnicamente no lo pueden hacer”( la señal local o no la nacional para must offer). Es que claro que lo pueden hacer. Lo que pasa es que ya son de Telmex, ya todos lo sabemos. Y Telmex, ellos agarran, ellos no preguntan. Entonces claro que lo pueden hacer, gratis como dice la constitución, pero ellos lo quieren hacer todavía más gratis. Quieren pasar la del Distrito Federal y quieren violar los acuerdos de exclusividades deportivos.E7</p> <p>Sí, lo que te quiero decir, no son frecuencias que te puedan servir para dar Internet, para dar voz. Son frecuencias que sirven para dar esto. Punto. Entonces fíjate qué chistoso va a estar porque a ver si entran los otros. Porque además dijeron que tienen que ser cadenas. Otra obsesión. Te digo que ahí está la obsesión Corral, Mony and Company. Rafael del Villar, toda esta bola de cuates. ¡Cadena nacional! Por una parte. Y por otra parte, ¿no que están tan preocupados con los derechos de las audiencias? ¿Y qué? No tienen derechos las audiencias locales, los grupos regionales. ¿Por qué cadena? La obsesión es para que el partan el queso a Televisa y también de paso a nosotros. Porque ellos nos ven como si fuéramos un anexo de Televisa. No lo somos. Pero eso te lo tengo que decir aquí. Si voy y se los digo a ellos en un foro se pitorrean de mí. Entonces yo ya acepté que soy duopolio para esos efectos, ¿no?E7</p> <p>Digamos también, como decirlo, más dispersa pero no necesariamente con muchísimos polos porque fue básicamente concentrada por la Comisión del Senado, de Comunicaciones, perdón, en el Senado, su contratarte en la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y las cúpulas partidistas. Incluso en algún momento hubo fricciones entre las cúpulas partidistas del PAN y del PRD por distintos motivos que se hicieron públicas, ¿no? E10</p> <p>Y luego también, bueno, la fractura que existe entre el propio Barbosa y la dirigencia del PRD por cotos de poder, ¿no? Que eso hace que simplemente el gobierno empiece a negociar con una parte del PRD unas cosas, con la dirigencia del PRD CON otras, con el grupo de Lozano y compañía del PAN, ¿no? Mientras tiene a la otra parte disidente del PAN con Javier Corral y Rufo Appel, etcétera, aislados, ¿no? E11</p>
Recursos	cabildeo	<p>Venía de la iniciativa presidencial. Eso realmente nos ayudó mucho porque colocó a la opinión pública en contra de la iniciativa presidencial. E5</p> <p>La política es poder, pero, pero...¡hijo! Digo, lo que pasa es que esas cosas son bien difíciles de comunicar y la sociedad no te las agarra, pero a veces no sabes a mí como me gustaría así como ellos hacen una verdad absoluta de una absoluta mentira. Son muy buenos para eso: Tienen muy buenos aliados: la Aristegui, todo. Qué bárbaros. Y la verdad es que sí pegan, si pegan. Si convencen. La verdad es que si no estás dedicado a esto, y no te lees todos los días los periódicos y no los conoces vas manejando tu coche y dices: -“¡Qué fregadera nos están haciendo!” A la sociedad, al viejo PRI, porque son muy buenos para comunicar pero a veces no sabes cómo me gustaría que también sus cosas salieran al sol. Mi amigo Bartlett, que lo aprecio mucho. Muy hábil. ¡Son cuates muy hábiles! E7</p>

			<p>Una de las definiciones válidas del cabildeo es que el cabildeo lo que busca es hacer llegar información. Información objetiva, es la visión romántica del cabildeo. Vamos más allá de tus intereses. Pero si tratamos de respetar esa técnica de cabildeo, o sea, de llegar con información. Llegar con un dictamen, dictamen soportado en cifras. Un análisis jurídico con las opiniones de expertos. Cuando en esta situación es necesario, que a veces lo es, allegarnos de especialistas externos. Yo era externo de Grupo Salinas. Llevo aquí, cumplo aquí 4 años. Yo antes era abogado externo. E7</p> <p>A ver, en el proceso legislativo a ver, nuestra relación, nosotros tenemos una actividad de cabildeo permanente, entendido el cabildeo como cabildeo profesional. Un cabildeo profesional, técnico, que es básicamente tratar de allegar información para que los poderes públicos tomen las mejores decisiones. Como está reconocido, entonces esa fue nuestra relación con el poder legislativo. Pero tratar de incidir permanentemente a través del cabildeo, del cabildeo formal, el que estamos registrados en las Cámaras. O sea, sin escondernos, nada, nada. on las instancias involucradas en este proceso perteneciente al poder ejecutivo pues también tratamos de cabildar, ¿no? Tratamos de cabildar arribando información, expresando preocupaciones, comentarios en las oportunidades que tuvimos, ¿no? Y con algunos entes de la industria competitiva, y por industria competitiva nosotros entendemos sobre todo en la parte de telecomunicaciones pues otras empresas. E7</p>
		expertos	<p>Bueno que ocurre aquí adentro, porque lo que hay que recordar que el instituto estaba recientemente formado, que tenía pocos meses era la idea con la participación de los expertos. Si era para discutir temas de interconexión, bueno, los expertos en interconexión eran los que daban sus puntos de vista. Y así, en cada uno de los temas básicamente era que quienes conocen el día a día y han vivido justamente las dificultades de cada uno de los temas fueran los que pudieran estar en todo caso manifestándolo. Obviamente los propios comisionados, comisionadas y comisionados, ellos estuvieron directamente involucrados en este proceso en el sentido de que ellos estaban también digamos preocupados porque la legislación secundaria fuese una legislación digamos funcional, que permitiera una operación digamos dinámica, de un sector que cambia a ritmo vertiginoso. Y esto, en ese sentido pues, digamos hubo una acción integral pero siempre escuchando la voz de las áreas especializadas en cada tema, no? E6</p> <p>Entonces por decirte algo, las cuestiones técnicas de telecomunicaciones y de radiodifusión la verdad es que la hacemos in house porque no soy el único experto, porque nuestros ingenieros... Imagínate, aquí tenemos ingenieros desde que estaba Imevisión, desde que era la red del Estado. Entonces, técnicamente hablando, como ingenieros en radiodifusión, son tan buenos como el mejor del mundo, no? Y no necesitamos pedirle opinión a un ingeniero de un despacho. Pero así lo vamos haciendo. Y cuando si requieres, por el contra, en lo temas fiscales, por ejemplo en temas novedosos como la consulta indígena, cuando hay un, dos tres especialistas. Algunos de los especialistas no son abogados. A veces los allegamos de expertos pues a lo mejor que son politólogos, etcétera. E7</p>

		<p>Pero vamos, un discurso que pronuncia el presidente de la CIRT, si es un discurso inteligente, con posicionamientos bien claros, pues es una oportunidad es una oportunidad de cabildeo, es una oportunidad de mandar un mensaje. Un mensaje respetuoso siempre. Es un poco como se actúan en casos como este que yo te diría que sí fue un proceso de cambio estructural, porque yo no me quedo en lo legislativo. ¡Sí fue un cambio estructural!E7</p> <p>México solicitó a la OCDE realizar un estudio sobre las telecomunicaciones de nuevo. Este estudio se elaboró a lo largo del 2011 y se publicó a principios del 2012. En ese estudio la OCDE, el gobierno mexicano le solicitó a la OCDE, que realizáramos un análisis de la situación en el sector y que propusiéramos unas recomendaciones de política pública para que se mejorara el rendimiento del sector, el impacto en la economía, el funcionamiento del sector en una nueva palabra. E8</p> <p>Un análisis jurídico con las opiniones de expertos. Cuando en esta situación es necesario, que a veces lo es, allegarnos de especialistas externos. Yo era externo de Grupo Salinas. Llevo aquí, cumplo aquí 4 años. Yo antes era abogado externo”. (E7)</p>
	tiempo	<p>Una serie de asuntos muy sospechosos que venían justificados por las razones de premura. De que ya había que tener esto porque ya había que bajar al pleno para que fuera votada. Y esas razones como que eran el argumento de justificación. Pero entonces se dieron contraargumentos muy fuertes cuando se reunían las comisiones unidas. Sobre todo de la Senadora Barrales, que ponía en duda lo que explicaba el Senador Lozano.E5</p> <p>No, yo creo que muy diferente. Aquí estuvo muy cerrando pero tenían todo los recursos del mundo en el sentido de... a lo mejor el único recurso que no tenían o solo ellos se restringieron fue el tiempo, no? Y aun así se dieron un buen de tiempo para lo que habían pactado.E9</p> <p>En el caso nuestro de la coordinación del PAN se decía que los del PRI y los del PRD ya se pusieron de acuerdo, nosotros tenemos que hacerlo rápido. Pero una manipulación de los coordinadores en el caso nuestro que venía desde el maderismo. Exactamente.E5</p> <p>La verdad para ponerlo en claro, ehhhh. Desde se constituyó el instituto el 10 de septiembre a que se tenía que tomar la determinación eran sólo 180 días. En todo ese lapso no hubo, hasta donde yo tengo entendido, una discusión amplia del texto de ley. O sea, había que trabajar con el andamiaje jurídico que estaba establecido. Había justamente pues todavía dentro del poder ejecutivo un proceso de acabar de diseñar el proyecto de ley. También la propia reforma constitucional establecía que ser en 180 días a partir de la publicación en el decreto de reforma constitucional cosa que claramente dadas las complejidades de esta ley convergente no ocurrió en esas fechas pero no era uno de los temas donde el instituto hasta donde yo tengo entendido estuviera directamente involucrado.E6</p>

Dimensión relacional en la red	acción unilateral	<p>Nosotros entramos en septiembre primero, del 2012, y no se nos adelantó nada del contenido del famoso pacto. O sea, esto estaba siendo calculado y descrito por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN pero sin darle notificación o consulta parlamentaria a los grupos legislativos. O sea, era un asunto particular de la Presidencia del PAN por lo menos en esa parte del desempeño del Pacto por México (...) Y ahí resultaron 100 puntos y dentro de los 100 puntos venía el tema de telecomunicaciones. Entre ellos, particularmente, el asunto del acceso competitivo a distintos intereses en concesiones. Bueno, eso causó otro argumento más, que fue generalizado, no nada más por los temas de telecomunicaciones, sino por la agenda del legislativo. Porque estaba realmente siendo impuesta por el Pacto. O sea, las partes integrantes, pactantes, que eran los Presidentes de los partidos políticos nos estaban dictando la agenda a nosotros. Y había mucha aversión por parte de los legisladores, pero los coordinadores partidistas, que son los representantes de los presidentes de los partidos, nos estaban operando la agenda a base de que el tiempo ya se dio.E5</p> <p>O sea, que no permeaba, por así decirlo a las bancadas. Y hasta que no se presentó la iniciativa la verdad es que casi nadie sabía o había leído una versión de la misma. Proceso muy distinto a otros procesos que se han dado de otras leyes. E7</p>
	cooperación	<p>Pero nuestra postura fue muy gremial. O sea, muy gremial. Y la verdad es que en esa postura gremial se ha distinguido la presidencia de Tristán, que ya lleva dos períodos, por ser muy empático con la radio, ¿eh? O sea, en esa postura gremial que es donde principalmente damos la cara como televisora siempre vamos de la mano de la radio y en muchas ocasiones privilegiamos las necesidades de la radio, dicho sea de paso porque son preocupaciones verdaderamente más, como se llama, inmediatas, importantes. Donde la verdad es que el atraso es mayor, ¿no?</p>
	conflicto	<p>Por supuesto. O sea, nosotros lo que decimos es por qué les vas a dar lo único que les prohibió su título cuando se privatizó (a Grupo Carlo autorización para televisión). Si además los señores no han cumplido con nadie y con nada, no? Entonces esa es nuestra postura.E7</p> <p>En una medida, que dicho sea de paso, es otra de las críticas que le tengo al IFT. Que la tenemos impugnada, ¿eh? Yo fui y se los dije a los señores comisionados: - "Señores comisionados, ya está el must carry/ must offer. Está bien, ni modo. ¿No nos gusta? No, no nos gusta. Pero está a nivel local. No está a nivel de Dish. Mi señal son señales locales. Yo no tengo una señal que cubre el 50% del territorio nacional, porque mis señales son locales. Y son locales porque el IFE me obliga a que sean locales. Me obliga a meter pauta electoral en cada una de mis estaciones. ¡No es mi culpa! Entonces, si los señores la quieren llevar está muy bien pero que me la paguen porque a mí me cuesta producirla. A mí me cuesta producirla. No les voy a poner un precio para que no me la compren. A mí me interesa que la lleven, yo quiero que la lleve Dish. Pero me interesa que lleve una señal como la lleva Sky, que me tienen que pagar, porque es una la señal que les voy a fabricar a ellos. Porque ellos no pueden llevar la señal del Distrito Federal, por ejemplo, en Monterrey; que es la que llevan. Porque pasan la pauta del Distrito Federal y entonces. E7</p>

			<p>Sos lineamientos es de lo primero que hicieron estos muchachos [revisa] Los publicaron el del DOF el 27 de febrero de 2014. Aquí están de hecho. Hasta el territorio nacional redefinen. El territorio nacional no es el territorio continental, no incluye los desiertos, no tal, no tal. Lo que quiso decir el constituyente fu el territorio radiodifundido. ¿Y a ti quien te facultó para decir lo que quiso decir el constituyente? Eso lo sacas del diario de los debates, no? E7</p> <p>También veo, y ahí si te lo diría tristemente, también veo que en el proceso de cuando se presenta, en el último tramo digamos, de cuando esa sesión que le enmiendan la plana y le dicen a Lozano que no sabe de parlamentar. Son las mismas grillas de siempre. Eso que viste esa sesión ese grupo que es el mismo, fue el grupo que fue y planteó una acción de constitucionalidad. ¿Pero sabes que decía la acción de constitucionalidad? Lo que decía ese grupo de 33 senadores o 34 senadores, era que el Presidente de la República tendría que ser como el Papa. Y que toda la ley era inconstitucional porque el Congreso no tenías facultades de nada, que todas eran facultades del Presidente. O sea, era una demanda, mira litigar por litigar equivale a destrucción. Era una demanda para destruir. No era una demanda congruente con los argumentos que ellos exponían en el debate parlamentario. Era una demanda para sabotear, era una demanda, además yo le digo, intestina. Porque le están dando ellos en la torre al mismo poder que ellos representaban. Pues es nada más la política, pues tampoco me voy a dar latigazos, me voy a poner a llorar. Que como pasan esas cosas. Así pasan, pues así es la política.E7</p> <p>Sí claro. Nos amparamos. No. Y obviamente no tenemos suspensión. Nuestra señal no la están tomando y no nos pagan. Pero nosotros primero se lo dijimos a ellos. Metimos un escrito explicando perfectamente todo esto. Nunca nos lo contestaron. Sacaron la consulta de los lineamientos. En aquel entonces como yo te digo, no había ley. Entonces lo que había era lo que estaba en la constitución. En la constitución en ningún lado ni les obliga, ni los faculta a sacar esa consulta, ni a emitir los lineamientos. Entonces fue nuestro primer agravio en el amparo que no tenía facultades para hacer eso. Sacaron la consulta y sacaron los lineamientos, nunca nos contestaron. Entonces nos amparamos, y mira yo te diría, nos amparamos por una cuestión más bien de principio porque sí nos preocupa. Y eso sí te diría que eso es algo que nos preocupa mucho, que de repente se pierda por esta concepción de la constitucionalidad autónoma, se pierda la más básica y eminente división de poderes. E7</p>
		acuerdo negociado	<p>Como ya lo mencione en las respuestas anteriores, la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, fue el resultado de escuchar las distintas posturas, de tomar de ellas los elementos enriquecedores y que todo esto lo impulso el actual Gobierno Federal con la coordinación y participación de los Cámaras del Congreso y de los actores relacionados con el sector y del público en general, el Presidente y los funcionarios públicos y legisladores que colaboraron en la confección de la reforma, intercambiaron posturas, información, propuestas y sobre todo estuvieron siempre abiertos al dialogo y al intercambio de ideas, tan es así que la reforma fue aprobada por la mayoría de los legisladores.E4</p>



Pues yo creo que principalmente de Presidencia, de Gobernación, del Gabinete de Seguridad Nacional. Y te voy a decir una cosa, y creo que esto inclusive está documentado gracias a los medios de comunicación: si se suavizó pero no se suavizó por lo que pedimos las empresas, ¿eh? Se suavizó por la presión de la sociedad. Buena presión y que bueno, pero se suavizó en la parte en donde la sociedad, la población se sintió vulnerada en sus garantías humanas, en sus garantías. Lo que pedimos las empresas, en voces tan prestigiadas como la de Francisco Gil Díaz, es este tema del almacenamiento, simple y sencillamente no se atendió. E7

No, no, no, no hubo diálogo y mucho menos de lo que se acusó mucho en el proceso anterior que fue de la captura. Mi percepción, nuestra percepción es que las circunstancias cambiaron fundamentalmente. Al grado, si te lo quiero decir, que del trabajo que hicimos aquí, de análisis de preparación, de cabildeo, que se hace cabildeo, digo, cabildeo bien hecho. Siempre tuvimos en mente que teníamos que tener un máximo de 5 preocupaciones concretas, porque no íbamos a tener la oportunidad, ya deja tú de incidir, de expresarnos más allá de eso. Era escoger 5, porque podíamos tener 20, ¿eh? Pero agarrábamos y decíamos: -“sí pero no están prioritaria como esta y se desecha. Es válida, es prioritaria, nos interesa pero esta va primero en la lista”. Por diferentes razones. Porque nos importa más, porque a lo mejor esta estaba más difícil. Por ejemplo la parte que te comento yo de no tener suspensión en los procesos, pues es un tema que para nosotros es prioritario. Pues no lo peleamos tanto porque ya sabíamos que estaba definido en la ley de amparo, ya sabíamos cuál era la posición del Ejecutivo como del Legislativo y no veíamos la manera de que fueran a corregir la plana de lo que en su momento sí cabildeamos muy fuerte y perdimos, ¿no? Entonces si fue un proceso más de Estado, ¿eh? Con la fuerza del Estado. E7

Pues hubo más negociaciones en la recta final, porque antes no se había movido nada, ¿eh? Si te quiero estresar mucho eso. O sea, cuando ya estaba lista la ley, ya estaban en default, ya la tenían que emitir porque tenían un terrible atraso. Cuando le reventaron esa sesión de Comisiones unidas, a los 3 presidentes que eran Barrales, Lozano y Díaz, en 3 comisiones del Senado: la de Comunicaciones y Transportes, Radio y Televisión y Estudios Legislativos. Cuando le revientan esa sesión de Comisiones Unidas y se toman otros tres meses donde realmente esos tres meses formalmente no había mucho que hacer. No hicieron más foros, ya estaban todos los foros hechos. Entonces, de qué fueron esos tres meses? Fueron tres meses de negociaciones. Negociaciones que seguramente empezaron entre partidos políticos y que al final siento yo que se les colaron fuertemente los preponderantes. Yo siento que en ese momento, en la final, lo preponderantes se volvieron parte de las negociaciones. E7

Pero lo que tenían muy claro los legisladores es lo que querían y que no querían, no? Entonces, inclusive todo se va a nivel constitucional precisamente por esa negociación: -“A ver... para que no se me eche atrás el PRD en aquel tema, para que no se me eche atrás el PAN acá, para no echarme atrás yo en esto”. Todo queda a nivel constitucional y al momento de redactar la ley lo tienes que tomar porque lo tienes que tomar, porque ya está en la constitución, no? Fue un tema de confianza, o falta de confianza, por eso se hizo a nivel constitucional. E9

Pero bueno, tenían todo el apoyo logístico, económico, político de la Presidencia de la República. Muy rápidamente obtuvieron el apoyo del sector. Probablemente el único que se pudiera haber quejado, bueno Telmex y Televisa. Telmex era, siempre se percibió como el más afectado y no sé si te acuerdas pero estuvieron callados hasta el final. Calladitos, calladitos, calladitos. Siento que fue parte de una negociación política. Si les pegó mucho, dentro de todo en el cambio del status quo que estaban acostumbrados el cambio fue gigantesco.E9

Obtuvieron alianzas muy rápidamente de los diferentes grupos de la industria. Te digo, Anatel, Canieti, el IDET, de grupo de los partidos, o fue clarísimo que era que era parte del Pacto por México. Y yo creo que todo eso generó un buen rapport con el gran público, no, con la gente interesada. La gente que estaba alrededor tenía todavía el Presidente el bono del inicio, la luna de miel que le llaman, no habían pasado absolutamente nada de los problemas que tiene ahora. Fue la primer gran reforma. E9

Entonces digamos, a ver, lo que sí está claro, todos ellos, salvo la fracción de Ruffo Appel, de Corral, de Alejandro Encinas, digamos se mantuvieron en sostener que debería de tener cambios de fondo mucho de la ley. Pero el resto fue cediendo, ¿no? En las discusiones que yo tenía con algunas dirigencias de esos partidos decían: - “Bueno, no está tan mal” (sonrisas). Y obviamente estaban viendo las hojitas, no el bosque completo.E11

Pero bueno, el asunto aquí es que si bien nosotros criticamos la reforma constitucional porque nos parecía que tenía falencias y que podía ir mucho más allá, finalmente aceptábamos que contenía pues muchas de las demandas históricas que como movimiento social habíamos tenido. Hicimos un, pues un ejercicio de comparación entre nuestros 21 puntos y lo que estaba contenido en la reforma. Con faltantes y tal pero sí tenía varios de los principios establecidos. Decidimos apoyar la reforma constitucional con algunos cambios que nosotros propusimos. Entre ellos, la cosa de la integración de la producción independiente, lo de la independencia editorial de los medios públicos, en fin varias cosas, no? E11

A ver, en el proceso hasta que llegó el 30 de abril, el último día, hubo una especie de avances y retrocesos. Ganamos en unas cosas y perdimos en otras, no? Era una cosa así como de das un paso, retrocedes dos. Nos fuimos quedando en algunos puntos a tabla, en otros no tanto. Y bueno, lo que quedaba precisamente después de que se aprobó la reforma constitucional, porque esa era nuestra lógica: -“Hay que hacer una iniciativa de ley reglamentaria de inmediato antes de que los poderes fácticos empiecen a operar, ¿no?” E11.

En México, desgraciadamente se siguen dando todos estos procesos con cúpulas y con elites y en este sentido si hay que decirlo, en esta ocasión hubo un poco más de apertura, por lo menos se invitó a más actores, inclusive hasta donde recuerdo hubo foros públicos donde se recibieron las opiniones de académicos, de organizaciones de la sociedad civil, etc. Y todo esto se hizo totalmente con la Cámara de Diputados, pero era un poco dar voz pero eh no dar, no, no escucharlos, simple y sencillamente yo, yo les permito que vengan aquí a exponer sus ideas y por supuesto, eh, lo, los voy a oír pero no escuchar. Es decir ustedes pueden decir lo que quieran pero a final de cuentas yo soy el que voy a resolver.E12

En ese ámbito yo creo que se siguieron también caminos paralelos como siempre y más a partir de lo que sucedió en México hubo un proceso muy intenso de un muy pequeño círculo que eran los que estaban involucrados en el Pacto por México que era desde luego el Gobierno Federal el que llevaba la batuta allí, y eventualmente cedía algunos aspectos muy concretos a algún partido o algún grupo de legisladores pero nunca perdiendo esta ruta y había un proceso relativamente paralelo, más abierto, más público que se estaba dando en la Cámara de Senadores, porque precisamente el Senado el que tenía, pues el, la, era la Cámara de origen de esta iniciativa, entonces ahí se estaba dando. Pero al final de cuentas eh pues no se podía mover, déjame ser extremo, ni una coma si esto no se aprobaba del grupo cerrado, verdad?. Acá se podrían hacer sugerencias, se podrían tener interacciones pero, pero al final de cuentas era en esta segunda parte donde se tomaban las decisiones.E12

Fue un proceso totalmente adjetivo que un proceso sustantivo. O sea, en lo fundamental, no se iban a mover las cosas de la propuesta origina que plantean, que era una propuesta que yo creo, vuelvo a lo mismo eh, si, si no fue consensada con los concesionarios, tampoco era una propuesta que irritara a los concesionarios. O sea, y tan no lo irritaba los concesionarios eh que si vemos la reforma electoral de 2007, donde les afectaba la parte económica, allí vimos cuál fue su reacción, en este caso nunca hubo una reacción de esa naturaleza, en general su reacción fue muy, muy este de aceptación.E12

Y todo este proceso pues fundamentalmente, tenía un sentido más de comunicación, más de que se viera que era un procesos de que se estaba abriendo la puerta a todos los actores políticos, donde pues se trataran de tomarlo de, de, de pues ¿cómo llamarlo? de bajarle el tono a aquellos tradicionales críticos de las reformas que se había hecho en la medida que se les había tomado en cuenta y que obviamente también los actores, los concesionarios y todos ellos, tuvieran la posibilidad de expresar y darles si, dar algunas cuestiones mínimas que les permitieran sentirse que habían sido atendidas, ¿verdad? O sea, eh justo un poco en estos términos que estamos hablando, tuvimos que concentrarnos pues sí, pero a lo mejor esos fueron concentraciones específicas que es al final de cuentas terminaron dándoles una o dos y con eso ya realmente se le quitaba mucho el filo. E12

	Dimensión relacional dentro de la organización	dirección jerárquica	<p>¿Entonces qué es lo que hacemos? Lo que hacemos es obtener y elaborar información con las diferentes empresas de sus preocupaciones, de sus puntos, de sus comentarios. Pero ya donde se concentra es aquí, en el corporativo. Y aquí en el corporativo tenemos áreas de diversos análisis, tenemos una vicepresidencia de temas fiscales, está la vicepresidencia jurídica, está otra vicepresidencia que va más la cuestión política, mucho de lo cual involucra mucho la radiodifusión. De hecho el vicepresidente que es Tristán Canales es el presidente de la CIRT ahorita, la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.E7</p> <p>Entonces lo que hacemos es que aquí, juntamos todo esto, toda esta información y toda esta información, en esta ocasión, porque obviamente va cambiando el método ya de presentación según se vaya dando el proceso. Pero en esta ocasión, que no fue exclusiva del área de telecomunicaciones, de la reforma de telecomunicaciones, sino que la usamos en la reforma financiera, en otras reformas donde también intervenimos, generas, generamos unos documentos que los llamamos posicionamientos. Documentos muy claros, con un dictamen o con una evaluación de cuál es la situación, de cuál pudo ser el origen, que es lo que está buscando la reforma, una interpretación de las políticas públicas, no objetivos, ¿no? Que están marcando la reforma y el análisis después de algunas partes que nos preocupan y nuestra justificación del por qué sentimos que se está apartando de nuestros objetivos. Y finalmente, cuando se puede, propuestas concretas de cómo se puede atender eso, ya redactadas. Pero ya inclusive les tratamos de dar la redacción. E7</p> <p>El análisis y el diseño de la estrategia se hizo primero con el Comité Directivo, ¿no? Que es la instancia digamos más ejecutiva. Sobre eso nos fuimos con el Consejo Consultivo, que es como toda esta estructura de figuras de notables. Donde está Denisse Dresser, Alberto Assis Naciff, Jesús Cantú, en fin. Todos nuestros notables intelectuales, ¿no? Con ellos recibimos alguna retroalimentación y lo que les dijimos es que íbamos a hacer una iniciativa de ley, que además ya la teníamos de alguna manera hecha porque ya habíamos elaborado previamente en el 2008, si no mal recuerdo, 2009, una propuesta de reforma integral a la Ley de Radiodifusión y Telecomunicaciones. Pero, digamos, era un insumo importante, que podía agregar a todo lo que tenía la reforma constitucional. Y pedimos un voto de confianza para que solamente 3 personas redactáramos esa ley. Porque si empezábamos a meter a todo mundo aquello iba a ser inacabable. Además era una ley bastante compleja, es compleja. Y finalmente cuando la tuvimos terminada solamente algunas cosas las consultamos con ciertos expertos, algunos en economía, otros en ingeniería, etcétera. Y luego se la presentamos al Consejo Consultivo, ¿no? Para tener ahí su punto de vista. Y una vez que tuvimos eso, a cada organización le fuimos dando la parte que le interesaba, ¿no? Entonces por ejemplo, a las organizaciones de feministas, de niñez, indígenas, les dimos toda la parte de derechos de las audiencias, ¿no? A los que tenían que ver con redes comunitarias bueno todo lo que tenía que ver con concesiones comunitarias, y así, ¿no? Fuimos validando y con esto fue que nosotros sacamos la iniciativa de ley y las estrategias precisamente para, pues para presentarla públicamente, ¿no? E11</p> <p>Entonces era evidente que había negociaciones de bueno: -“Apruébame esto y le damos esto a tu estado”. Maneras pues que no son de sorprender, pero no del todo legítimas.E5</p>
		acuerdo negociado	

			No, no. Si hubo modificaciones. Hubo temas, ciertos aspectos como por ejemplo el asunto del acceso al Internet, no? El tema de la supervisión de los sistemas de inteligencia de Gobernación sin previa autorización judicial. Eso se limitó.E5
		voto mayoritario	Al interior del Partido Revolucionario Institucional, se privilegia el dialogo, la libre manifestación de ideas y de propuestas, por ende, todos los que pertenecemos a él, tenemos derecho de aportar nuestras ideas y a proponer cosas, así como de emitir críticas con libertad, pero si tomamos un consenso, discutimos con apertura y objetividad los temas y con la anuencia de la mayoría, se confecciona la postura del partido, tan es así que la suscrita ha sido autora de iniciativas que fueron resueltas en el dictamen que resolvió la iniciativa del presidente, así como diversas iniciativas cuyas partes medulares fueron integradas a la ley.E4
		conflicto	<p>Bueno, me tocó ya ser, antes de la reforma constitucional, pero faltando dos meses. Es cuando mi grupo parlamentario me coloca allí. Pero esto, esas razones pienso, de que dentro del debate de las corrientes políticas dentro del grupo parlamentario del PAN, como soy de lo que ven por la corriente institucional, el debate entre corderos y maderos estaba muy fuerte y yo creo que la razón del coordinador de proponerme, que saliera de otra comisión y ponerme en esa, era como para mantener el equilibrio entre corderos y maderos.E5</p> <p>Yo tengo dudas de la manera porque al final del día yo voté en contra. Pero la mayoría de mi grupo parlamentario votó a favor. Y esto por qué es: por el debate de la definición de preponderancia.E5</p> <p>Por como a mí me fue dentro del proceso aquí en el Senado fue conflictiva. Si se los pregunta a los que votaron a favor pues fue colaborativa. Pero yo andaba, coloquialmente hablando, en una olla de agua caliente todo el día.E5</p> <p>Y luego dentro del mismo PRD pues hay una escisión que está por lo menos para muchos clara en términos de que los legisladores del PRD que apoyaron y negociaron la negociación con el gobierno. Digamos, el gobierno supo muy bien fracturar ahí las fuerzas, pues eran aspirantes a ser gobernadores de su estado .Como muy, bueno para muchos muy claro, que allí había promesas de apoyo para, pues para apoyarlos como candidatos a ser gobernadores de sus estados.E11</p> <p>Entonces, sí se hizo, y en Cámara de Diputados, bueno, el escándalo con Purificación, la filtración que le hicieron, la inhabilita totalmente del proceso de discusión por lo cual hay una gran pérdida. Belausarán, aunque tenía muchas ganas, sabe poco del tema, entonces no tenía condiciones para dar la batalla, ¿no? Y bueno, pues las diferencias propias con Aleida Alavez [diputada PRD]. Y toda esta cosa tan rara que fue la Cámara de Diputados, que yo jamás entendí... E11</p>
complejidad técnica			Y bueno, me empecé a adentrar en el tema y a darme cuenta de las complicaciones técnicas. Tuve que contratar asesores. Porque se sobreponen unas tecnologías con otras. Y luego la comercialización de ellas ahora hasta se hace en paquete. Todavía me acuerdo el triple play...E5

	<p>O sea, muchas de las personas que nos están legislando no entienden ni siquiera la diferencia entre el contenido de un canal abierto y ver el canal abierto. E7</p> <p>Belausarán, aunque tenía muchas ganas, sabe poco del tema, entonces no tenía condiciones para dar la batalla, ¿no? E11</p>
Influencia política de Televisa	<p>Porque el asunto del desenvolvimiento de las campaña políticas y la información al elector, la basta proporción que le llega al elector es por la televisión. Y la manera de presentar una nota, una información, a cargo de un grupo editorial único, si tiene sesgo, como nosotros muchos hemos pensado, que en el caso del cuerpo editorial de Televisa tienen sesgo, tienen intereses, con el poder político. No están impartiendo información objetiva, sino tendenciosa.E5</p> <p>Yo diría que aquí estuvo muy clara la razón activa de Televisa interpretada por sus agentes el PRI. Así, esa es mi opinión personal. Es lo que yo sentía aquí en los pasillos, en las discusiones, y todo esto.E5</p> <p>Bueno, sobre todo en el área de televisión, el que su política de comunicación sexenal vaya a ser favorecida editorialmente por Televisa. Y lo veo yo ya en muchos aspectos porque se sobresaltan cosas que no son tan importantes pero hacen ver al gobierno y verdaderas noticias que deberían de ser tomadas en cuenta, muchas de ellas generadas en el legislativo ni aparecen. Así que está claro que el camino de la determinación editorial del día a día tiene rumbo, tiene plana. Y no es el de la información veraz al público. Es el de favorecer la parcialidad de un grupo político que en este caso es del aptido en el gobierno.E5</p> <p>Pero no es, porque mucha gente dice: -“Noooo, con todo y todo Televisa, amigos de Peña Nieto, fueron los que la impulsaron”. No sé mira, ponle tú que sí, son amigo de Peña Nieto, lo que tú quieras, Creo que pesaba más al grupo en el poder, al régimen quitarle mucho poder que tenía Televisa. Segundo, ya en la cuestión técnica, es muy difícil regular a un operador de TV abierta, regularlo por competencia es muy difícil. Si ya tienes must carry/ must offer ya lo demás es peanuts, ya lo demás es menos importante. Entonces por eso es para ellos la regulación menos restrictiva.E9</p> <p>Entonces lo que se está haciendo es que se va, se va a declarar dominante a Televisa en tv de paga y va a ser sujeto a muchas regulaciones que sí van a ser restrictivas y que van a generar, que van a ayudar a la competencia. Entonces esa es la segunda derivada. Esperamos ver ahí que eso es lo que verdaderamente va a afectar a Televisa en este mercado ya de convergencia.E9</p> <p>A Televisa probablemente le pegó menos en su percepción inicial, pero te digo este tema de la regulación de dominancia al cable les va a pegar. Pero mediáticamente no fue atacada. Creo que eso estuvo contenido de cierta forma. E9</p> <p>Y bueno, prácticamente fue Televisa quien marcó la redacción de la ley. Por eso también es que la parte de regulación asimétrica para telecomunicaciones es tan contundente, ¿no? Y tan frágil para parte de radiodifusión. Sí, Televisa y sus satélites. Pero digamos la voz cantante era de ellos. E11</p>

o sea ambas televisoras tienen detrás de ellos o tienen a partir de sus dueños intereses políticos muy claros que dejan ver en momentos muy específicos y que contribuyen a la construcción de los escenarios que a ellos les interesan, o sea, se convierten, teniendo medios que utilizan fundamentalmente como espectáculos para captar audiencia y para tener poder y para tener recursos, los utilizan políticamente y son actores políticos reales o lo eran porque... y esto no sé si te sirva o no, lo dejo y tú sabes después si lo utilizas o no, o por lo menos lo eran muy claramente hasta este siete de junio de 2015. E12

Porque creo que hoy hay un giro total (risas) pero hasta la elección de 2012, claramente eran actores políticos que tenían un poder fundamental y lo utilizaban, lo utilizaban para impulsar las reformas, lo utilizaban para impulsar actores políticos, lo utilizaban para bloquear actores políticos o para bloquear reformas, entonces para mí ese es era el principal problema. O sea en realidad eh, que tenía muchísimas traducciones, ósea, o muchísimas implicaciones, una era todo el espectro, en el ámbito político pero incluso tenía implicaciones en otros ámbitos, particularmente el social ¿no? Porque finalmente la única comunicación que recibía la gran mayoría de la población, tenemos, hay que considerar que es arriba del 90% de la población por lo que el medio de comunicación fundamental pues es el televisivo, entonces allí estaba claramente todas estas implicaciones. E12